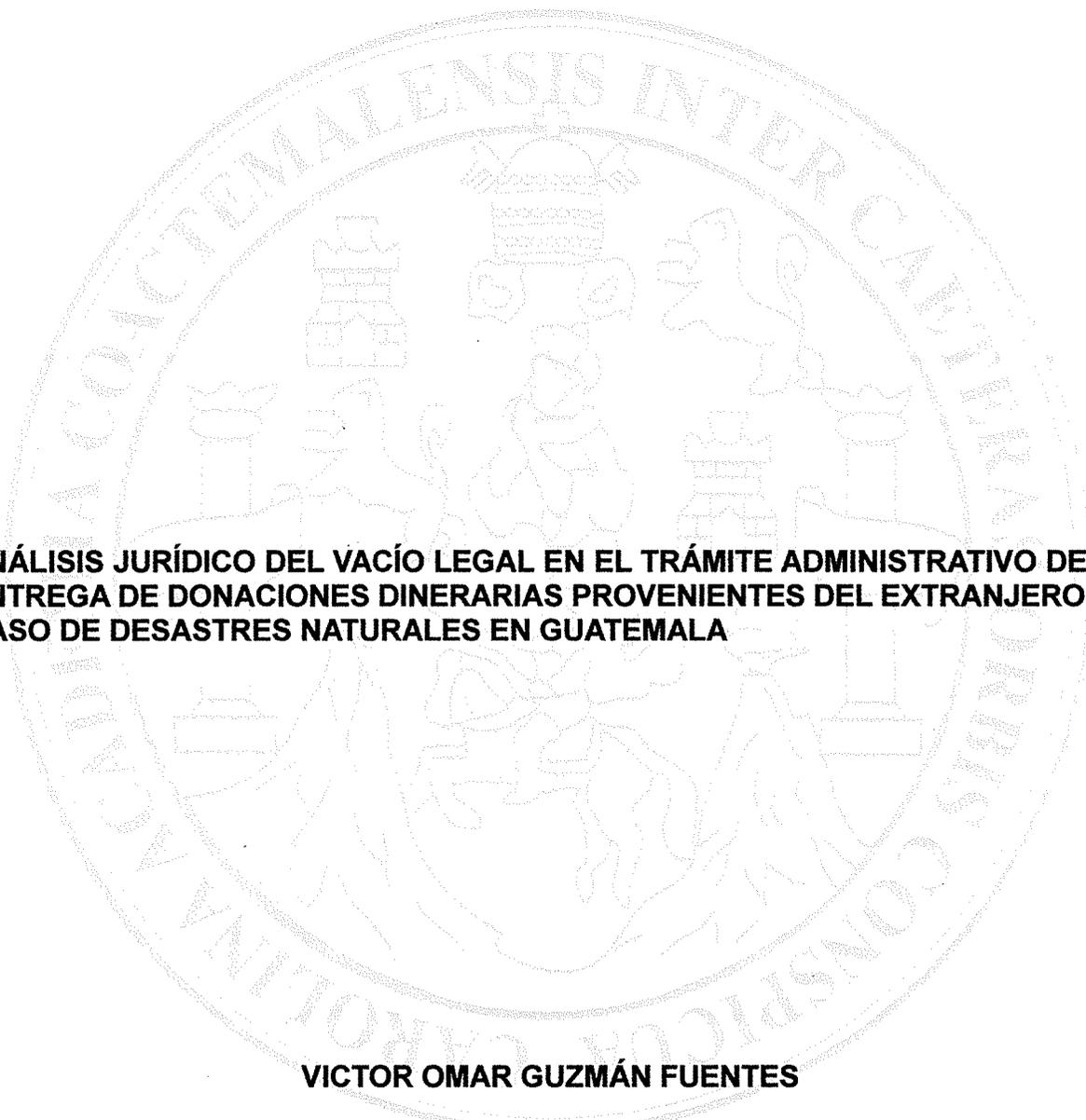


**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**



ANÁLISIS JURÍDICO DEL VACÍO LEGAL EN EL TRÁMITE ADMINISTRATIVO DE LA ENTREGA DE DONACIONES DINERARIAS PROVENIENTES DEL EXTRANJERO EN CASO DE DESASTRES NATURALES EN GUATEMALA

VICTOR OMAR GUZMÁN FUENTES

GUATEMALA, MAYO DE 2022

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**ANÁLISIS JURÍDICO DEL VACÍO LEGAL EN EL TRÁMITE ADMINISTRATIVO DE LA
ENTREGA DE DONACIONES DINERARIAS PROVENIENTES DEL EXTRANJERO
EN CASO DE DESASTRES NATURALES EN GUATEMALA**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

VICTOR OMAR GUZMÁN FUENTES

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, Mayo de 2022

**HONORABLE JUNTA DIRECTIVA
DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
DE LA
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

DECANO:	M.Sc.	Henry Manuel Arriaga Contreras
VOCAL I:	Licda.	Astrid Jeanette Lemus Rodríguez
VOCAL II:	Lic.	Rodolfo Barahona Jácome
VOCAL III:	Lic.	Helmer Rolando Reyes García
VOCAL IV:	Br.	Javier Eduardo Sarmiento Cabrera
VOCAL V:	Br.	Gustavo Adolfo Oroxom Aguilar
SECRETARIA:	Licda.	Evelyn Johana Chevez Juárez

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente:	Lic. José Miguel Cermeño Castillo
Vocal:	Licda: Alma Beatriz Molina Berganza
Secretaria:	Licda. Gloria Isabel Lima

Segunda Fase:

Presidente:	Lic. Jaime Rolando Montealegre Santos
Vocal:	Lic. Jorge Aparicio Almengor Velásquez
Secretario:	Lic. Sergio Roberto Santizo Girón

RAZÓN “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis”. (Artículo 43 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público).



USAC
TRICENTENARIA
 Universidad de San Carlos de Guatemala

Reposición por: **CORRECCIÓN DE DATOS**
 Fecha emitida: **octubre 2021**

Guatemala, veintiuno de febrero de dos mil doce



Licenciado
JORGE NERY MÉNDEZ ROSALES
 Ciudad de Guatemala

Licenciado **JORGE NERY MÉNDEZ ROSALES:**

Atentamente me dirijo a usted para hacer de su conocimiento que recibí el dictamen del (de la) Consejero (a) - Docente de la Unidad de Asesoría de Tesis de esta Facultad, en el cual hace constar que el plan de investigación y el tema propuesto por el estudiante: **VICTOR OMAR GUZMÁN FUENTES, CARNÉ No. 9311658, intitulado "ANÁLISIS JURÍDICO DEL VACÍO LEGAL EN EL TRÁMITE ADMINISTRATIVO DE LA ENTREGA DE DONACIONES DINERARIAS PROVENIENTES DEL EXTRANJERO EN CASO DE DESASTRES NATURALES EN GUATEMALA"**, reúne los requisitos contenidos en el Normativo respectivo.

Me permito hacer de su conocimiento que como asesor está facultado para realizar modificaciones que tengan por objeto mejorar la investigación. En el dictamen correspondiente deberá cumplir con los requisitos establecidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, el cual regula: "Tanto el asesor como el revisor de tesis, harán constar en los dictámenes correspondientes, su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, las conclusiones, las recomendaciones y la bibliografía utilizada, si aprueban o desaprueban el trabajo de investigación y otras consideraciones que estimen pertinentes".

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

CARLOS EBERTITO HERRERA RECINOS
 Jefe de la Unidad Asesoría de Tesis



cc.Unidad de Tesis, interesado y archivo





USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala

Reposición por: CORRECCIÓN DE DATOS

Fecha emitida: octubre 2021

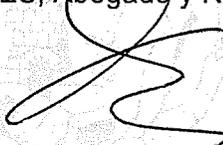


UNIDAD DE ASESORÍA DE TESIS FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.
Guatemala, veintiuno de febrero de dos mil doce.

ASUNTO: VICTOR OMAR GUZMÁN FUENTES, CARNÉ No. 9311658, solicita que para la elaboración de su tesis de grado, se le apruebe el tema que propone, expediente No. 20110435.

TEMA: "ANÁLISIS JURÍDICO DEL VACÍO LEGAL EN EL TRÁMITE ADMINISTRATIVO DE LA ENTREGA DE DONACIONES DINERARIAS PROVENIENTES DEL EXTRANJERO EN CASO DE DESASTRES NATURALES EN GUATEMALA".

Con base en el dictamen emitido por el (la) consejero (a) designado (a) para evaluar el plan de investigación y el tema propuestos, quien opina que se satisfacen los requisitos establecidos en el Normativo respectivo, se aprueba el tema indicado y se acepta como asesor de tesis al Licenciado JORGE NERY MÉNDEZ ROSALES, Abogado y Notario, colegiado No. 7548.


CARLOS EBERTITO HERRERA RECINOS
Jefe de la Unidad Asesoría de Tesis



Adjunto: Nombramiento de Asesor
cc.Unidad de Tesis
CEHR/dmro.

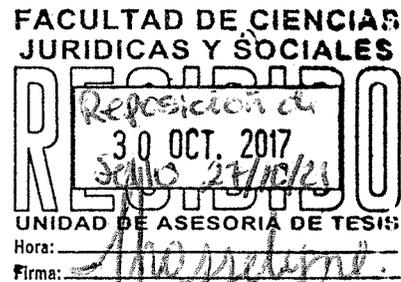


Licenciado: Jorge Nery Mendez Rosales
Abogado y Notario, Dirección 8ª calle 11-32 zona 7, Colonia
Quinta Samayoa. Teléfono 24718027 colegiado 7548



Guatemala 09 de agosto del 2017

Lic. Roberto Fredy Orellana Martinez
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
De la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
De la Universidad de San Carlos de Guatemala
Ciudad de Guatemala

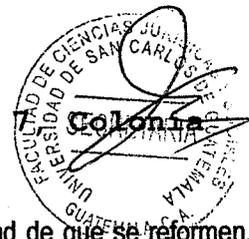


Estimado Licenciado:

Atentamente me dirijo a usted para informarle sobre el resultado de mi nombramiento como Asesor de Tesis del Bachiller **VICTOR OMAR GUZMÁN FUENTES**, la que se intitula **ANÁLISIS JURÍDICO DEL VACÍO LEGAL EN EL TRÁMITE ADMINISTRATIVO DE LA ENTREGA DE DONACIONES DINERARIAS PROVENIENTES DEL EXTRANJERO EN CASO DE DESASTRES NATURALES EN GUATEMALA** por lo que me complace manifestarle las siguientes conclusiones sobre el trabajo de investigación realizado:

- a) Respecto al contenido científico y técnico de la tesis, en la misma se analizan los procedimientos en la entrega, distribución y fiscalización de las donaciones provenientes del Extranjero en caso de Desastres naturales en el país, haciéndose un examen de las Instituciones de Gobierno encargadas de manejar estos fondos que son la Secretaria General de Planificación y Programación de la Presidencia –SEGEPLAN- y la Comisión Nacional para la Reducción de Desastres –CONRED-. Dicha investigación se realizó para determinar el grado de eficacia de los instrumentos legales de las instituciones arriba mencionadas en el manejo de las Donaciones, lo que se comprobó al final de la investigación que dichos cuerpos legales es necesario que se reformen.
- b) Los métodos utilizados en la investigación fueron la recopilación de información en las entidades de gobierno encargadas del manejo de las Donaciones dinerarias y no dinerarias que son la SEGEPLAN y CONRED y así también la recopilación de información sobre la cooperación internacional reembolsable que es otro nombre que se le da a los préstamos y cuya institución encargada del manejo de estos fondos es el Ministerio de Finanzas Publicas –MINFIN-.
- c) La redacción de la tesis es clara, concisa y ampliamente explicativa, habiendo utilizado el bachiller en su redacción un lenguaje técnico y comprensible para el lector, asimismo hizo uso de las reglas ortográficas normadas por la Real Academia de la Lengua Española
- d) El informe final de tesis es de gran contribución científica y social para la población y para que los legisladores en el Organismo Legislativo lo tomen en cuenta ya que es un tema de importancia y que no se le ha investigado a fondo y suficientemente por lo que puede generar un enriquecimiento ilícito para algún funcionario público por no tener una regulación legal amplia.

Licenciado: Jorge Nery Mendez Rosales
Abogado y Notario, Dirección 8ª calle 11-32 zona
Quinta Samayoa. Teléfono 24718027 colegiado 7548

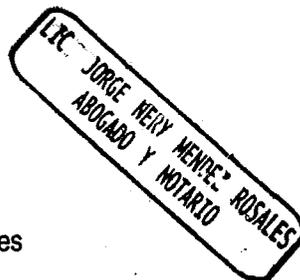


- e) En su conclusión el bachiller expone sus puntos de vista sobre la necesidad de que se reformen, amplíen, aclaren y se unifiquen en un solo cuerpo legal para todas las instituciones encargadas de recibir Donaciones Monetarias provenientes del Extranjero en caso de Desastres Naturales en el País.
- f) La bibliografía utilizada fue la adecuada al tema, en virtud que se consultaron obras literarias, técnicas y científicas tanto de autores nacionales como internacionales referentes al desarrollo del tema.
- g) El bachiller aceptó todas las sugerencias que se le hicieron y realizo sus correcciones en los puntos indicados en el desarrollo de la su tesis y en todo momento acepté sus opiniones y aportes que me planteó.
- h) Asimismo, hago de su conocimiento que no me une con el postulante ningún tipo de parentesco por consanguinidad o afinidad dentro de los grados de ley y no tengo ni amistad ni enemistad con el mismo, ni ningún interés particular que afecte el trabajo de asesoría que se ha prestado por parte de mi persona.
- i) El título que aparece en mi nombramiento como asesor es ANÁLISIS JURÍDICO DEL VACÍO LEGAL EN EL TRÁMITE ADMINISTRATIVO DE LA ENTREGA DE DONACIONES DINERARIAS PROVENIENTES DEL EXTRANJERO EN CASO DE DESASTRES NATURALES EN GUATEMALA.
- j) Dentro de la investigación se utilizaron cuadros estadísticos en donde se detalló quienes fueron los principales cooperantes y a que entidades de Gobierno se destinó esta cooperación. Esta información se obtuvo en la página web de segeplan.

En base a lo anterior le informo que el trabajo de la tesis cumple con todos los requisitos estipulados en el artículo 31 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público; por lo que apruebo el trabajo de investigación emitiendo para el efecto el DICTAMEN FAVORABLE, para que la misma continúe el trámite correspondiente

Atentamente,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Jorge Nery Mendez Rosales'.



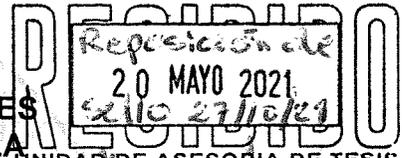
Licenciado: Jorge Nery Mendez Rosales
Abogado y Notario
Colegiado 7548
Asesor de Tesis



Guatemala, 25 de marzo de 2021

**JEFE DE UNIDAD DE ASESORÍA DE TESIS
 FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
 UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

**FACULTAD DE CIENCIAS
 JURÍDICAS Y SOCIALES**



UNIDAD DE ASESORIA DE TESIS

Hora: _____
 Firma: *[Signature]*

Por este medio me permito expedir **DICTAMEN EN FORMA FAVORABLE**, respecto de la tesis de **VICTOR OMAR GUZMÁN FUENTES**, cuyo título es **ANÁLISIS JURÍDICO DEL VACÍO LEGAL EN EL TRÁMITE ADMINISTRATIVO DE LA ENTREGA DE DONACIONES DINERARIAS PROVENIENTES DEL EXTRANJERO EN CASO DE DESASTRES NATURALES EN GUATEMALA.**

La estudiante realizó todos los cambios sugeridos, por lo que a mi criterio, la misma cumple con todos los requisitos establecidos en el Normativo respectivo para que le otorgue la **ORDEN DE IMPRESIÓN** correspondiente

Atentamente

ID Y ENSEÑAD A TODOS

[Signature]
 Lic. Marvin Omar Castillo García
 Consejero de Comisión de Estilo.





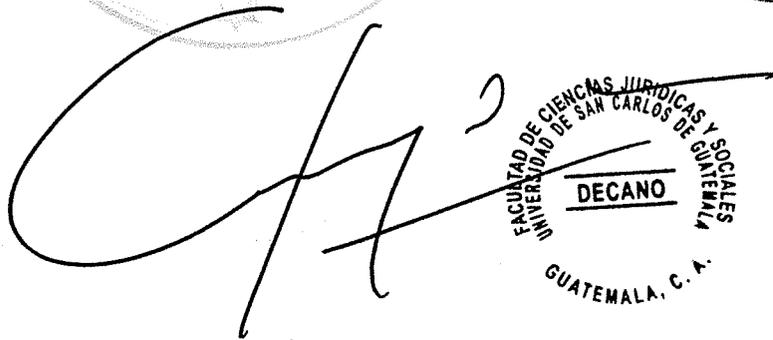
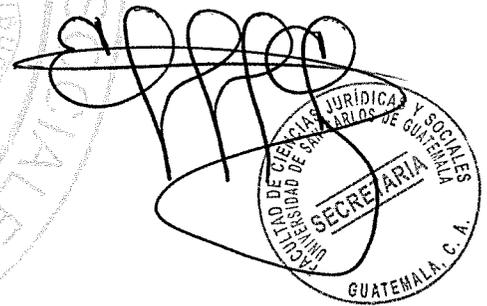
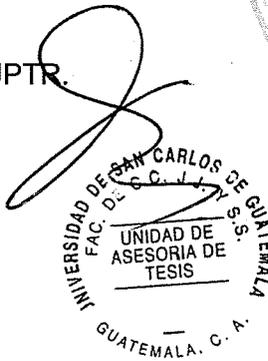
USAC
TRICENTENARIA
 Universidad de San Carlos de Guatemala



Decanatura de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Ciudad de Guatemala, veintidos de septiembre de dos mil veintiuno.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante VICTOR OMAR GUZMÁN FUENTES, titulado ANÁLISIS JURÍDICO DEL VACÍO LEGAL EN EL TRÁMITE ADMINISTRATIVO DE LA ENTREGA DE DONACIONES DINERARIAS PROVENIENTES DEL EXTRANJERO EN CASO DE DESASTRES NATURALES EN GUATEMALA. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

CEHR/JPTR.



DEDICATORIA



A DIOS TODO PODEROSO:

Gracias Padre, Hijo y Espíritu Santo.

A MIS PADRES:

Lic Neftalí Jonatán Guzmán Ruiz y Señora Justa Fuentes de Guzmán

A MIS HERMANOS:

Vinicio Jonatán, Briceida Esther, German Gustavo y Claudia Mariela.

A MIS AMIGOS:

Fernando, Keila, David, Elizabet, Carol, César, Yessy, Alejandra, Elly, Erick, Ricardo, Carlos, Julio y Roxana.

A LOS LICENCIADOS:

Jorge Nery Méndez, Ana Lucrecia de Méndez, Ricardo Villatoro, Lidia de Villatoro, Rosa Elena Pérez Rodas (QEPD), Ing Samuel Mérida (QEPD), Omar Castillo, Dámaris Rodríguez y Carlos Alvarado.

PRESENTACIÓN



La presente investigación pertenece a la rama del derecho administrativo y al derecho internacional humanitario, cooperación internacional. El contexto diacrónico es en toda la República de Guatemala; el contexto sincrónico es del mes de julio del año 2016 a febrero de 2019. El objeto de estudio es el determinar la existencia de un vacío legal en trámite de la entrega de donaciones dinerarias en caso de desastres naturales en el país logrando este objeto al examinar los procedimientos en la distribución y entrega de dichas donaciones de parte de las instituciones autorizadas para realizar dicho procedimiento. Y el sujeto de la investigación fueron las instituciones encargadas de la recepción, manejo y distribución de las donaciones arriba mencionadas.

El aporte académico es para ayudar al desarrollo de los procedimientos administrativos de parte de las instituciones encargadas del manejo y entrega de las donaciones monetarias provenientes del exterior pudiendo ser una fuente de información para futuras investigaciones en otras áreas del derecho por la importancia que revisten. La investigación que se realizó fue tanto cuantitativa, se revisaron cifras y estadísticas, como cualitativas, se revisó leyes, manuales internos y legislación comparada a nivel de Centro América.



HIPOTESIS

En el trámite administrativo de la entrega de donaciones dinerarias provenientes del extranjero en caso de desastres naturales en Guatemala se dan circunstancias que entorpecen el procedimiento provocando un vacío legal, con lo cual se hace caso omiso al deber de proteger a las personas como lo establece la Constitución Política de la República de Guatemala y el valor jurídico denominado bien común.

COMPROBACIÓN DE LA HIPÓTESIS



En cuanto al método utilizado para comprobar la anterior hipótesis fue el método de investigación tanto de campo recabar información en las instituciones encargadas de la recepción, manejo y distribución de las donaciones dinerarias provenientes del extranjero en caso de desastres naturales en el país como investigación documental al revisar la legislación que regula el procedimiento administrativo antes mencionado.

En cuanto a si fue comprobada la hipótesis planteada, al desarrollar la investigación de las instituciones encargadas de la recepción, manejo y distribución de las donaciones antes mencionadas se comprobó que dichos trámites administrativos son desarrollados por medio de reglamentos internos que carecen de fuerza coercitiva para que se realice de mejor manera dicho trámite administrativo siendo necesario la reforma de dichos reglamentos o bien sugerir la promulgación de una nueva ley referente a dicha materia.



ÍNDICE

Pág.

Introducción.....	i
-------------------	---

CAPÍTULO I

1. Conceptos generales y características principales del vacío legal, las donaciones y los desastres naturales.....	1
1.1. Laguna legal.....	1
1.2. Donaciones.....	2
1.2.1. Clases de donaciones.....	4
1.2.2. Naturaleza jurídica.....	6
1.3. Desastres naturales.....	8
1.3.1. Clases.....	8
1.3.2. Consecuencia de los desastres naturales y su impacto en la sociedad.....	9
1.4. Punto de vista doctrinario sobre la prevención de desastres.....	11

CAPÍTULO II

2. Análisis general de las instituciones encargadas de la recepción, manejo y distribución de la cooperación internacional reembolsable y no reembolsable....	13
2.1. Historia de las donaciones en Guatemala.....	13
2.2. Ente encargado legítimamente de administrar la cooperación internacional reembolsable, préstamos.....	16
2.2.1. Ruta para la contratación y gestión de un préstamo con un organismo internacional.....	17
2.2.2. Órgano rector del crédito público.....	18
2.3. Fuentes de financiamiento.....	19
2.4. Responsabilidades legales de las unidades ejecutoras de los préstamos.....	22



	Pág.
2.5. Trámite de la entrega de donaciones no dinerarias.....	27
2.6. Trámite de la entrega de donaciones dineraria.....	30
2.7. Actores rectores del sistema de cooperación internacional.....	32
2.8. El marco de resultados de desarrollo dentro del sistema de cooperación Internacional.....	33
2.9. Destino de la ayuda que ingresa al presupuesto priorizado por finalidad...	40

CAPÍTULO III

3. Soluciones jurídicas a plantear en el trámite de la entrega de donaciones dinerarias provenientes del extranjero en caso de desastres naturales en Guatemala.....	51
3.1. Análisis de los controles externos en las instituciones encargadas de la distribución de las donaciones monetarias en caso de desastres naturales en Guatemala.....	51
3.2. Regulación de la recepción, manejo y distribución de las donaciones monetarias provenientes del exterior en caso de desastres naturales.....	54
3.3. Análisis comparativo entre los diferentes cuerpos legales existentes en Guatemala que regulan la recepción, distribución y manejo de las donaciones dinerarias provenientes del exterior en caso de desastres en el país.....	57
3.3.1. Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia.....	59
3.3.2. Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres.....	60

CAPÍTULO IV

4. La regulación con el derecho comparado y la necesidad de reformar las leyes administrativas.....	65
---	----



Pág.

4.1. La Regulación en el tema del derecho comparado.....	65
4.2. República de Guatemala, Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres.....	68
4.3. República de El Salvador y la Dirección de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres.....	70
4.4. República de Nicaragua, Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres Naturales.....	73
4.5. República de Costa Rica, Comité Nacional de Emergencias.....	74
4.6. República de Panamá.....	77
4.7. Análisis jurídico del vacío legal en el trámite de la recepción, manejo y distribución de la cooperación internacional no reembolsable.....	79
CONCLUSIÓN DISCURSIVA.....	85
BIBLIOGRAFÍA.....	87

INTRODUCCIÓN



El problema radica en que desde hace varios años, Guatemala ha sufrido varios desastres naturales y al medio ambiente no se le ha protegido de forma adecuada y eficiente para la mitigación de los efectos del cambio climático; muestra de ello es que Guatemala está considerada entre los 10 países más vulnerables a nivel mundial a sufrir los embates de los desastres naturales causados por el calentamiento global.

Aunado a ello, se detectó que las instituciones encargadas del manejo de las donaciones monetarias provenientes del exterior carecen de reglamentos eficaces para realizar un trámite administrativo para tal fin de forma eficaz y transparente, de modo que existe un vacío legal en el trámite de la entrega de las donaciones monetarias provenientes del exterior en caso de desastres naturales en el país y no se establecen de forma eficiente las medidas a nivel nacional para la prevención de desastres.

El objetivo general fue realizar un estudio de las diferentes instituciones de gobierno encargadas de manejar las donaciones monetarias y no monetarias provenientes de la cooperación internacional. Se alcanzó el objetivo general, pues se determinó, a través de lecturas de diversas fuentes bibliográficas que existe un vacío legal en el trámite de la recepción, manejo y distribución de las donaciones que provienen del extranjero, aunado a que hay manuales obsoletos que rigen en las instituciones de gobierno encargadas del manejo de las donaciones en mención.

En la hipótesis se menciona en el trámite administrativo de la entrega de donaciones dinerarias provenientes del extranjero en caso de desastres naturales en Guatemala se dan circunstancias que entorpecen el procedimiento provocando un vacío legal. Se comprobó la hipótesis, pues se constató muchos de los trámites administrativos son desarrollados por medio de reglamentos internos que carecen de fuerza coercitiva para que se realice de mejor manera dicho trámite administrativo siendo necesario la reforma de dichos reglamentos o bien sugerir la promulgación de una nueva ley referente a dicha materia.



El contenido capitular es el siguiente: en el capítulo I, conceptos generales y características principales del vacío legal, las donaciones y los desastres naturales; el capítulo II, hace referencia al análisis general de las instituciones encargadas de la recepción, manejo y distribución de la cooperación internacional; en el capítulo III, soluciones jurídicas a plantear en el trámite administrativo de la entrega de donaciones dinerarias; y en el capítulo IV, el tema central que es el análisis jurídico del vacío legal en el trámite administrativo de la entrega de donaciones dinerarias provenientes del extranjero en caso de desastres naturales en Guatemala.

En la investigación se utilizaron los siguientes métodos: inductivo, deductivo, analítico y sintético. Se utilizó la técnica documental y bibliográfica.

Siendo la importancia de dicha investigación de alto interés para el país ya que es un tema de actualidad por los últimos desastres naturales que Guatemala ha sufrido, tales como los huracanes Stan, Mitch, deslaves en el Cambray, Villa Nueva, Erupción del Volcán de Fuego, entre otros. Siendo de gran importancia la correcta recepción, manejo, entrega y en algunos casos fiscalización de las donaciones monetarias provenientes del exterior en caso de la ocurrencia de un desastre natural en el país, por lo que se necesita proteger a la población en general para que el Estado de Guatemala cumpla con garantizar de forma eficiente los deberes establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala.

CAPÍTULO I



1. Conceptos generales y características principales del vacío legal, las donaciones y los desastres naturales

Es importante hacer un análisis jurídico del vacío legal en el trámite administrativo de la entrega de donaciones dinerarias provenientes del extranjero en caso de desastres naturales en Guatemala. Se considera que es necesario desarrollar los temas del vacío legal, donaciones y los desastres naturales para tener una mejor comprensión de tan importante tema en cuanto a que por su situación económica y posición geográfica Guatemala está considerada como el país a nivel latinoamericano con mayor riesgo de sufrir los embates de los desastres naturales.

1.1. Laguna legal

Como parte esencial en el tema que se investiga se considera que es importante mencionar dos conceptos acerca del tema de vacío legal. La doctrina define la laguna legal: “Aquellos casos que no tienen solución dentro de un sistema normativo; laguna normativa; o que teniéndola es una solución mala o injusta”.¹

Las lagunas legales ocurren cuando hay casos que no están previstos dentro del sistema normativo, de modo que no se puede encontrar una solución pronta a la problemática o es injusta como bien indica el autor.

¹ Basterra, Marcela. *El problema de las lagunas en el derecho*. Pág. 283.



1.2. Donaciones

En virtud a que lo fundamental es la recepción, manejo y distribución de las donaciones monetarias provenientes del extranjero en caso de desastres naturales en el país, se realizará una breve explicación de las diferentes clases de donaciones. Se inicia diferenciando el concepto de donación que se establece en el Código Civil, Decreto-Ley 106 del Jefe de Gobierno Enrique Peralta Azurdia y el concepto que establece la doctrina: “Acto jurídico en virtud de la cual una persona, donante, transfiere gratuitamente a otra persona, donatario, el dominio sobre una cosa y este lo acepta”.²

Ampliando el concepto anteriormente mencionado de donación, se mencionan varias acepciones del término como la realizada por razón del matrimonio pero antes de la celebración de la boda; estas no son más que donaciones con cargo porque el donante establece una obligación para el donatario o como un concepto vago relacionado con el regalo o presente que antes de celebrarse el matrimonio y que por razón de la boda el novio o la novia y aun siendo menos frecuente está a aquel. Pero también se puede hablar de donación inoficiosa como las que supera la cantidad o porción de bienes que el donante pueda disponer a favor de extraños. Y la donación onerosa que impone al donante una carga, gravamen o prestación inferior al valor o utilidad de lo que donado obtiene.

La doctrina menciona la: “Donación *propter nuptias*: En esta categoría se corresponden en un sentido amplio todas la donaciones que por razón del matrimonio reciben los

² Cabanellas, Guillermo. *Diccionario jurídico elemental*. Pág. 350.



cónyuges o solo uno de ellos. Donación simple: la fundada exclusivamente en la liberalidad del donante. Donación universal: teóricamente la que corresponde a la totalidad del patrimonio del donante. Donaciones mutuas: las que dos o más personas se hacen recíprocamente en un mismo acto”.³

Como comentario personal se considera que es importante conocer los diversos conceptos jurídicos referentes a las donaciones para así poder definir el tipo de donación que se estudia e investiga en el presente trabajo de tesis. Siendo las donaciones monetarias provenientes del extranjero y dichos conceptos se desarrollarán según lo investigado en las instituciones encargadas del manejo de esas donaciones lo cual está contenido en los siguientes párrafos.

Es necesario desarrollar otro concepto que defina de mejor manera el tema que se está investigando entonces se puede definir a las donaciones internacionales como los aportes que pueden ser dinerarios o no dinerarios entregados al país por dos tipos de actores que son los siguientes. Donantes multilaterales que incluye a los organismos internacionales de financiamiento por ejemplo el Banco Mundial -BM-, el Fondo Monetario Internacional -FMI-, el Banco Centroamericano de Integración Económica BCIE entre otros.

También están los organismos internacionales de ayuda como por ejemplo las Naciones Unidas -ONU-, Fondo Mundial de Alimentos FAO etcétera. Gobiernos: por ejemplo la cooperación del gobierno de Corea del Sur KIOKA, cooperación del gobierno

³ *Ibíd.* Pág. 351.



alemán GTZ, cooperación del Reino de Suecia SIDA-ASDI, cooperación del gobierno de los Estados Unidos de América USAID que son de ejecución gubernamental por lo que en su mayoría se componen de donaciones monetarias.

El segundo tipo de donantes son llamados de cooperación bilateral que tanto pueden ser aportadas por agencias de cooperación internacional, como la cooperación coreana o japonesa, alemana etcétera, como de organizaciones internacionales de ayuda como las Naciones Unidas -ONU-, Fondo Mundial de Alimentos -FAO-, la Organización de las Naciones Unidas por la Niñez -UNICEF- etcétera. Así como de organizaciones llamadas de tercer sector u organizaciones no gubernamentales -ONG-. Dicha cooperación se compone en su mayoría de asistencia técnica por ejemplo entrega de manuales, visita de expertos, transmisión de conocimientos técnicos etcétera y son manejados por las organizaciones no gubernamentales en el país.

1.2.1. Clases de donaciones

En vista de lo anteriormente mencionado en párrafos anteriores en el sentido que para el correcto desarrollo del presente trabajo de investigación se considera que es importante profundizar en los diferentes conceptos de las donaciones, en especial de las donaciones provenientes del exterior como ayuda al país en caso de que ocurra un desastre natural, ya que la ayuda de otros países es fundamental para que Guatemala pueda desarrollarse de forma adecuada y eficiente. A continuación se desarrollará lo referente a que tipo de donaciones recibe el país en caso de emergencia o desastres naturales, las cuales son de suma importancia traer a colación en este aspecto.



a) Donaciones dinerarias

Como se explicó en el tema anterior las donaciones dinerarias son las que constan de la aportación de divisas monetarias, por ejemplo euros, dólares de los Estados Unidos de América etcétera. Que principalmente los organismos llamados multilaterales entregan a un gobierno para un fin específico, por ejemplo para paliar una crisis causada por un desastre natural etcétera.

b) Donaciones no dinerarias

Contrario *sensu* al concepto anteriormente desarrollado se puede mencionar que las donaciones no dinerarias son los aportes que realizan tanto los organismos multilaterales y los organismos bilaterales de bienes que no sean dinero o transmisión de conocimientos técnicos por ejemplo impartir cursos asesoramiento de expertos, transmisión o traslado de conocimientos, otorgamiento de becas de estudio en el exterior etcétera y dicha cooperación puede ser manejada tanto por el gobierno donante como por el gobierno donatario o por las organizaciones no gubernamentales.

c) Donaciones nacionales

En este caso son las que acontecen en menor grado por la misma situación económica en que se encuentran los pobladores de los países donatarios. Pero puede suceder que al acontecer un desastre natural que medios de comunicación social, empresas o iglesias inviten a realizar donaciones monetarias o no monetarias ejemplo de esto fue la



ayuda que el pueblo de Guatemala proveyó para ayudar a los damnificados por la inundación en el año 2015 de la aldea El Cambray y para tener una referencia más inmediata la ayuda que se proveyó a los damnificados de la erupción del volcán de Fuego en junio de 2018. Por otro lado existe la denominada responsabilidad social empresarial que es una nueva política adoptada por el empresariado nacional de compensar de alguna manera las grandes desigualdades que existen en el país.

d) Donaciones extranjeras

Son las que acontecen con más frecuencia y que constituyen las aportaciones que entregan los países desarrollados a países en desarrollo como el nuestro. Estas donaciones pueden tanto monetarias como no monetarias. Como se expuso en los primeros párrafos del presente capítulo las clases de donaciones que son objeto de investigación en el presente trabajo de tesis son las que se efectúan específicamente entre países.

1.2.2. Naturaleza jurídica

La doctrina desarrolla el concepto de naturaleza jurídica de la siguiente manera: “Naturaleza jurídica es decir juridicidad, uno de los principales significados que presenta la palabra naturaleza en el vocabulario filosófico es el de la esencia de un género es decir el conjunto de propiedades que definen un género”.⁴

⁴Orbal, Mario. *Enciclopedia jurídica omeba*. Pág. 74.



Se puede deducir que se entiende por género una clase es decir como un conjunto de objetos que posee todos ellos y solamente determinados caracteres comunes. Referido al mundo jurídico esto significa establecer la equivalencia entre la naturaleza y su esencia. Dicho de otro modo la naturaleza del derecho es el conjunto de propiedades que permite distinguir entre los objetos un sector que representa las características comunes, la juridicidad a lo cual llamaremos lo jurídico.

Partiendo del concepto de naturaleza jurídica desarrollado por la doctrina se refieren en si a que la naturaleza jurídica es la ciencia o elementos que definen el tema en este caso un tema jurídico. Se puede decir que la naturaleza jurídica de las donaciones es una naturaleza jurídica mixta, ya que se desarrolla tanto en el ámbito del derecho público por ejemplo en el derecho internacional humanitario con los aportes que un gobierno extranjero realiza para paliar los efectos de un desastre natural en alguna región de la nación.

Así también en el ámbito del derecho privado en cuanto a las donaciones entregadas por los particulares, por ejemplo una donación de parte de las iglesias Luteranas de Alemania a una ONG de ayuda que trabaje en el país. Se pueden mencionar algunos elementos de la naturaleza jurídica de las donaciones

Como elementos de la naturaleza jurídica de las donaciones se puede mencionar: los Donantes que pueden ser organizaciones multilaterales, por ejemplo el Banco Mundial BM, Fondo Monetario Internacional FMI, Cooperación Coreana, Japonesa etcétera. Organismos bilaterales por ejemplo organizaciones no gubernamentales de otros



países como por ejemplo la Agencia de Ayuda de la Iglesia Católica CARITAS Iglesias Luteranas, Bautistas, Presbiterianas etcétera. Los donatarios: Son quienes reciben la donación para atender la emergencia acontecida o el desastre natural por ejemplo gobiernos, organizaciones no gubernamentales que operan en Guatemala como *Save the Children, Compassion International* entre otras.

1.3. Desastres naturales

La doctrina afirma que se consideran desastres naturales. “A los fenómenos que no son producidos por la acción directa del hombre”.⁵ El otro tema que reviste importancia en la presente investigación son los desastres naturales y a continuación se detallarán las principales clases de los desastres naturales así como las consecuencias de los mismos y su impacto en la sociedad, en la actividad humana y económica de la sociedad afectada entre otras consecuencias.

1.3.1. Clases

La doctrina afirma que: “Existe una clasificación más naturalista que distingue entre desastres geológicos, sismos, erupciones volcánicas, maremotos, deslizamiento de suelos; climáticos como tempestades, ciclones, tornados, trombas, sequías, inundaciones entre otros”.⁶

⁵ Bello, Cruz. **Desastres naturales**. Pág. 1.

⁶ Larousse, Kingfisher **Gran enciclopedia integral**. Pág. 71.



Además hay factores biológicos-económicos como el VIH Sida, tuberculosis, cólera, malaria o fiebre de Sika etcétera. Si exceptuamos los desastres biológicos que son por mucho los más mortíferos, los ciclones y maremotos por si solo quedan como responsables del 60% de las víctimas dos veces más que los sismos, 12 veces más que los volcanes y 200 veces más que todas las tormentas, trombas, tempestades y tornados reunidos.

En otro orden de comparación se calcula que desde el siglo 12 han muerto alrededor de dos punto dos millones de personas a causa de los sismos, 900,000 de ellos en China y dos punto siete millones a causa de las erupciones volcánicas, 160,000 de ellos en Indonesia país que tiene la mayor concentración de volcanes por kilómetro cuadrado. En los anteriores párrafos extraídos de la Gran Enciclopedia Integral Larousse se detallan los desastres naturales más frecuentes que han asolado a la humanidad en los últimos siglos lo cual es esencial saber para poder dimensionar los daños que dichos fenómenos naturales pueden causar a países como el nuestro.

1.3.2. Consecuencia de los desastres naturales y su impacto en la sociedad

Dentro de las causas y consecuencias que conllevan los desastres naturales se pueden mencionar que la primero causa es geográfica porque los desastres naturales no se distribuyen al azar sino en regiones geográficas determinadas. Los sismos acontecen a través de las fallas geológicas por ejemplo las fallas de Cocos y del Motagua a la altura de las zonas de subducción, como el cinturón de fuego del pacífico o detrás de la zona de colisión. Los volcanes nacen sobre la zona de subducción como en Hawái, Indonesia etcétera. Los ciclones nacen sobre las zonas cálidas de los trópicos y las



sequías afectan a las regiones entre los trópicos y las zonas ecuatoriales húmedas. Estando ubicado nuestro país en muchas de las zonas geográficas descritas anteriormente con lo cual se demuestra que Guatemala es considerado un país altamente vulnerable.

En efecto nuestro país fue declarado por la Organizaciones de las Naciones Unidas ONU hace unos siete años como uno de los 10 países más vulnerables a sufrir los efectos de los desastres naturales causados por el calentamiento global, es de hacer notar que cuatro de esos 10 países se encuentran en Centroamérica: Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua. La segunda causa es económica pues la fragilidad técnica en los países en desarrollo como el nuestro aumenta en forma considerable el número de víctimas en caso de desastres naturales.

La desigualdad económica interviene en tres niveles: primero en los países en desarrollo las viviendas no están bien construidas para resistir los embates de los desastres naturales además que en caso de preverse los riesgos no existen los medios para evacuar a las poblaciones afectadas.

La doctrina afirma que: “Por ejemplo los Estados Unidos de América utilizó mecanismos para evacuar alrededor de 28 millones de personas en el estado de la Florida antes de que llegara el huracán Andrew. En segundo lugar los países no desarrollados no tienen medios para desalojar a los sobrevivientes de los desastres naturales”.⁷

⁷ Del Cid Pimentel, Roberto. **Análisis jurídico en Guatemala para una correcta regulación en torno a la prevención y mitigación de desastres naturales.** Pág. 12.



Por último estos países ya bastante endeudados enfrentan una irremediable recesión económica debido a la pérdida de cultivos e infraestructura lo cual lleva a sus poblaciones hacia la hambruna o la migración como ocurre hoy con miles de hondureños que huyen de la pobreza y falta de oportunidades en su país.

1.4. Punto de vista doctrinario sobre la prevención de desastres

La doctrina afirma que: “Una amenaza es un fenómeno o proceso natural o causado por el ser humano que puede poner en peligro a un grupo de personas, sus cosas y su ambiente, cuando no son precavidos”.⁸

Basándose en la información proveída anteriormente se hace ver que Guatemala por su situación geográfica y económica es un país altamente vulnerable a sufrir los efectos de los desastres naturales causados por el cambio climático. En este sentido como punto de vista personal considero que es mucho más importante hacer ver la necesidad de que existan las condiciones de seguridad tanto en infraestructura, alimentación, fuentes de trabajo, acceso a una vivienda digna etcétera.

Que sin lugar a dudas ayudarán a evitar mayores pérdidas en el caso de la ocurrencia de un desastre natural en nuestra nación. Por otra parte también es imperativo mencionar que es un factor importante que se eduque a la población sobre las acciones preventivas que se pueden implementar para evitar que los desastres naturales causen un mayor daño.

⁸ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. **Aprendiendo a prevenir los desastres**. Pág. 40.



Estas acciones de educación pueden incluir pláticas a los líderes comunitarios tendientes a que se valore la protección del medio ambiente, se promueva la siembra de árboles, cuidado de las cuencas de agua, manejo ecológico de los cultivos entre otras acciones que se pueden implementar en todo el país. Considerando de vital importancia el presente tema para nuestra nación citando el ejemplo de la última tragedia de la erupción del volcán de Fuego el tres de Junio pasado en el que al día de hoy todavía hay repercusiones.

CAPÍTULO II



2. Análisis general de las instituciones encargadas de la recepción, manejo y distribución de la cooperación internacional reembolsable y no reembolsable

Es importante realizar un análisis de las diferentes entidades encargadas de la recepción, manejo y distribución tanto de la cooperación internacional reembolsable, préstamos, y la cooperación internacional no reembolsable, donaciones.

2.1. Historia de las donaciones en Guatemala

En lo referente a la historia de la cooperación o de las donaciones provenientes del exterior en caso de la ocurrencia de un desastre natural en Guatemala con seguridad el evento del cual se tiene más información es del terremoto de febrero del año 1976. Siendo este un evento el cual era previsible que sucediera debido a la posición geográfica del país que se sitúa en medio de dos placas tectónicas como son la de Cocos y del Caribe. Habiendo antecedentes de otros terremotos como el que motivo el traslado de la ciudad de Santiago de los Caballeros o la Antigua Guatemala hacia su establecimiento actual en la ciudad de Guatemala y anteriormente entre otros fenómenos naturales como lluvias torrenciales y deslizamiento de tierra.

Y el terremoto llamado de Santa Rosa en el año 1912. Como dato interesante se menciona que en los últimos 40 años la actividad económica e industrial de la humanidad en especial de los llamados países industrializados ha propiciado el



deterioro de las condiciones climáticas en el mundo. Esto como consecuencia de la emisión de los llamados gases de efecto de invernadero emisión del gas metano que ha originado el llamado calentamiento global. Además se suma a esto la aparición de fenómenos naturales como los denominados de la Niña y el Niño lo cual ha agravado la situación en general. En virtud de lo antes mencionado se señala que a partir de los años 90 como consecuencia del cambio climático se formaron varias depresiones tropicales que afectaron al país en gran manera.

En el año 1999 sucedió el evento conocido como el huracán Mitch el cual no solo afectó al país sino que también a países vecinos de Centroamérica. Con las mismas consecuencias de destrucción, pérdidas de infraestructura y de vidas humanas. Un poco más cerca en el tiempo se tiene noticia del terremoto en el occidente del país en el año 2012. Y por último los más recientes eventos como el deslizamiento de tierra sobre una comunidad cerca de la ciudad de Guatemala denominada el Cambray en el mes de octubre del año 2015 dejando sin vivienda a más o menos unas 150 familias las cuales se reubicaron en un municipio cercano a la ciudad de Guatemala. Entre otros eventos como el desplome de una pared sobre varias viviendas a causa de las lluvias en Villa Nueva en el año 2016.

El deslizamiento de tierra en la comunidad de Soloma en Huehuetenango en el año 2017. Y el más reciente que fue la erupción del volcán de Fuego sobre varias comunidades en los departamentos de Sacatepéquez, Escuintla y Chimaltenango el 3 de Junio del presente año. En todos estos eventos se tiene la documentación de que existió la cooperación tanto nacional como internacional en aras de minimizar en cierta



manera los efectos que dichos eventos produjeron. Es bueno resaltar que la mayoría de ayuda proveniente del exterior provino de gobiernos latinoamericanos. Atendiendo a los datos aportados en la presente investigación de tesis considero que es de ayuda al país el reflexionar en cuanto a dos asuntos: el primero es referente al vacío legal que existe en el trámite de la recepción, manejo y entrega de las donaciones monetarias provenientes del exterior en caso de ocurrir un desastre natural en el país.

Esto no es más que un reflejo de la avaricia humana como afirma la doctrina: "El poder y corrupción se asocian cuando el primero no es considerado como un hecho regulado por el Derecho, entendiéndose a éste como un sistema normativo regulativo de conductas humanas".⁹

El hecho de que no han regulado el uso de las donaciones provenientes del exterior por lo tanto no existe el debido aprovechamiento o control sobre dicha ayuda. Desviándose tan importantes fondos a diferentes áreas lo cual repercute en que se dificulte salir del círculo de pobreza, falta de educación y de oportunidades en fin de falta de desarrollo de los países que conforman el istmo centroamericano y en el caso más específico el desarrollo de nuestra amada patria Guatemala.

Quienes son los beneficiarios, cuánto hay en una bodega etcétera. Esto deviene que muchos funcionarios solo ven el aparato gubernamental como un lugar para adquirir riquezas de mala forma atendiendo el enunciado dicho por el estadista y político de la

⁹ Reategui Sánchez, James. **Los delitos de corrupción de funcionario y criminalidad organizada.** Pág. 1.



edad media Tomás de Maquiavello que dijo el fin justifica los medios. El otro asunto se refiere a las causas que dieron motivo a los diferentes fenómenos naturales que en los últimos años han afectado a nuestra nación.

Se considera que muchos de esos fenómenos han sido causados por el uso desmedido de carburantes de origen fósil como el petróleo, gasolina, la sobreexplotación de los suelos y otras circunstancias que no reflejan sino la excesiva avaricia del hombre que al querer obtener ganancias no le importa los medios que utiliza para obtenerla desencadenando de esa forma la mayoría de los desastres naturales que hemos explicado en el presente trabajo de tesis.

2.2. Ente encargado legítimamente de administrar la cooperación internacional reembolsable, préstamos

Es importante previamente definir la cooperación internacional: “Acciones llevadas a cabo por Estados-nación u organizaciones de éstos, actores sub nacionales u ONGs de un país, con otro de estos actores perteneciente/s a otro/s país/es, para alcanzar objetivos comunes en el plano internacional y/o en el nacional de uno o más actores”.¹⁰

Es de determinar que existe un vacío legal en el trámite de la recepción, manejo y distribución de la cooperación internacional no reembolsable o donaciones. Es importante realizar un análisis comparativo con el trámite de la recepción, manejo y distribución de la cooperación internacional reembolsable o préstamos. La entidad del

¹⁰ Chiani, Ana María. **La cooperación internacional**. Pág. 21.



gobierno de Guatemala encargada de manejar dicha cooperación internacional es el Ministerio de Finanzas Públicas MINFIN y más específicamente la Dirección de Crédito Público, por lo que a continuación se realizará un estudio del procedimiento antes descrito en dicho Ministerio de gobierno.

A partir de lo investigado en la Coordinadora Nacional para la Prevención de Desastres -CONRED- y en la Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia -SEGEPLAN- que son las entidades del estado encargadas de velar por el manejo de las donaciones internacionales no reembolsables o donaciones, en caso de la ocurrencia de desastres naturales en el país. También se menciona al Ministerio de Finanzas Públicas a través de la Dirección de Crédito Público que es la encargada de manejar la cooperación internacional reembolsable o préstamos.

Se hace importante revisar cuáles son los procedimientos necesarios para la correcta distribución de los préstamos y así ampliar los conocimientos sobre el tema que se investiga para así poder comparar las diferencias que pudieran existir entre los trámites de distribución y manejo de estos fondos.

2.2.1. Ruta para la contratación y gestión de un préstamo con un organismo internacional

Dentro de la legislación aplicable está la Constitución Política de la República de Guatemala; la Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto número 114-97 del Congreso de la República de Guatemala; Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto número 101-97 del



Congreso de la República de Guatemala; Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto, Acuerdo Gubernativo número 540-2013 del Presidente de la República de Guatemala; Ley Orgánica del Banco de Guatemala, Decreto número 16-2002 del Congreso de la República de Guatemala; y Reglamento Interno Orgánico del Ministerio de Finanzas Públicas, Acuerdo Gubernativo número 26-2014 del Presidente de la República de Guatemala.

La Constitución Política de la República de Guatemala en el inciso i) del Artículo 171 establece lo siguiente: “Corresponde al Congreso de la República contraer, convenir, consolidar o efectuar otras operaciones relativas a la deuda pública interna o externa, En todos los caso deberá oírse previamente las opiniones del Organismo Ejecutivo y la Junta Monetaria”. La Constitución señalará además que para que el Ejecutivo, la Banca Central o cualquier otra entidad estatal puedan concluir negociaciones de empréstitos u otras formas de deudas internas o externas será necesaria la aprobación del Congreso de la República.

2.2.2. Órgano rector del crédito público

Es importante mencionar algunas cuestiones doctrinarias relacionadas con el crédito público ya que este es de trascendental importancia conocer de este tema de forma concreta previo a indicar cuál es el órgano rector del mismo, por lo que se puede afirmar que: “Análogamente, el lenguaje financiero emplea la expresión crédito público para significar la opinión pública o fama de que goza un Estado en cuanto a cumplir con



sus obligaciones generales y, de manera concreta, con los empréstitos que ha contraído”.¹¹

El órgano rector es la Dirección de Crédito Público, por lo que se menciona el Artículo 64 de la Ley Orgánica del Presupuesto establece lo siguiente: “Que ninguna entidad del sector público podrá iniciar trámites para realizar operaciones de crédito público sin la autorización previa del Ministerio de Finanzas Públicas”. El Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto, Acuerdo Gubernativo número 540-2013 en el Artículo 53 de dicha ley se establece cual es el órgano rector del sistema de crédito público y el mismo en el Artículo 74 en cuanto a las operaciones de crédito público serán aquellas que cuenten con la aprobación del Congreso de la República.

2.3. Fuentes de financiamiento

Las fuentes de financiamiento tienen tres objetivos fundamentales según la doctrina: “Obtener los recursos financieros para desarrollar su actividad productiva al mínimo coste; determinar la estructura financiera más conveniente para la entidad; seleccionar los distintos tipos de inversiones necesarias para llevar a cabo las actividades productivas con máxima rentabilidad esperada”.¹²

Entre las fuentes de financiamiento de la cooperación internacional reembolsable o préstamos se mencionan dos tipos de cooperantes: los bilaterales y multilaterales. Los

¹¹ Conti, María Belén. **Crédito público**. Pág. 5.

¹² Juárez Alvarado, Jaime Danilo. **La función financiera**. Pág. 2.



llamados cooperantes bilaterales son los gobiernos de los países desarrollados a través de sus agencias de cooperación internacional por ejemplo: los Estados Unidos de América USAID, Alemania GTZ, Corea del Sur KIOKA, Suecia SIDA-ASDI, Japón JICA etcétera. Y las multilaterales entre las cuales se incluyen los organismos internacionales financieros como el Banco Mundial BM, Banco Centroamericano de Integración Económica BCIE entre otros.

La diferencia entre dichas fuentes de cooperación radica en que la cooperación proveniente de las fuentes bilaterales dichos préstamos muchas veces se manejan por medio de sus agencias de cooperación y son enfocados al desarrollo de proyectos específicos. En cambio los préstamos otorgados por las fuentes de cooperación multilaterales son manejados en su mayoría por los ministerios del Organismo Ejecutivo, órganos judiciales o el Organismo Legislativo según se haya dispuesto su uso.

Destinándose dicho fondos para el desarrollo de programas de gobierno como la construcción de carreteras e infraestructura, transporte, mejoramiento de la aplicación de la justicia, mejora en la atención de hospitales y centros de salud, mejorar la capacidad de la Policía Nacional Civil, mejoramiento de encuestas etcétera siendo estos préstamos los más comunes. El ciclo de vida de un préstamo o cooperación internacional reembolsable comienza con la gestión del mismo, continúa con su contratación, ejecución y posterior amortización o pago. En los siguientes párrafos se demostrará que en el trámite de este tipo de cooperación existe una extensa legislación que lo regula en contra posición al trámite de la cooperación internacional no



reembolsable o donaciones en el cual existe una falencia de cuerpos legales que regules este trámite, siendo ese el punto central de la presente investigación de tesis.

La ruta para la gestión de un préstamo es la siguiente: 1. Se detectará la necesidad de financiamiento, proyecto; 2. Solicitud del financiamiento a la fuente cooperante de parte del Ministerio de Finanzas Públicas; 3. Preparación de la operación del préstamo, fuente internacional del financiamiento, MINFIN; 4. Obtención de la opinión técnica de la SEGEPLAN; 5. Negociación del contrato de préstamo, fuente internacional de financiamiento, gobierno; 6. Obtención de la opinión técnica del MINFIN; 7. Obtención de la resolución de la Junta Monetaria; 8. Envío del expediente a la Secretaría General para su remisión al Congreso de la República; 9. Aprobación del préstamo por el Congreso de la República, decreto; 10. Publicación del decreto en el Diario de Centro América y 11. Firma del contrato por las partes.

Como acotación personal a lo anterior, se detalla de manera rápida los pasos que se deben observar para la aprobación de un préstamo contraído por el país y como propuse al principio del presente capítulo es evidente que este tema se encuentra bastante regulado. Es importante mencionar que dentro del Ministerio de Finanzas Públicas existe una guía que permite cuantificar y controlar la correcta distribución de los préstamos contraídos por Guatemala.

Dicha guía se desarrolla de la siguiente manera: metas físicas en los préstamos; la estimación en las metas o volúmenes de trabajo a cumplirse se basarán en la información histórica disponible. Existe para cada unidad una programación de metas y



volúmenes de trabajo la cual se encuentra disponible en el sistema de contabilidad Integrada SICOIN en el módulo de ejecución de gastos.

2.4. Responsabilidades legales de las unidades ejecutoras de los préstamos

Otro tema importante y para dar punto final al desarrollo de la recepción, manejo, entrega y distribución de la cooperación internacional reembolsable o préstamos de parte del Ministerio de Finanzas Públicas es el de determinar cuáles son las responsabilidades legales de las entidades ejecutoras de los préstamos externos, por eso hay diversas normas con relación al tema: Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97 del Congreso de la República de Guatemala; Ley Orgánica del Presupuesto y su Reglamento Decreto 101-97 del Congreso de la República de Guatemala.

Pero también se mencionan las cuestiones siguientes: Decreto de aprobación del préstamo; contrato del préstamo suscrito; Reglamento Interno del Ministerio de Finanzas Públicas, Acuerdo Gubernativo 26-2014 del Presidente de la República de Guatemala; y manual de Cuenta única para préstamos, manuales y procedimientos específicos. Entre otros instrumentos legales que contribuyen a la regulación del manejo de los préstamos que adquiere el país.

En la Ley Orgánica del Presupuesto en el Artículo 29 bis se regula lo siguiente: “Las autoridades superiores de las entidades públicas son responsables de la ejecución presupuestaria de ingresos y egresos de la entidad”. Para el efecto se registrarán en el Sistema de Contabilidad Integrada de Gobierno SICOIN las operaciones de



presupuesto y contables tendrán efectos de pago y financiero. Cabe resaltar que el archivo y custodia de los comprobantes de transacciones presupuestarias y documentación de soporte quedarán a cargo de cada entidad quién será responsable de su custodia así como del cumplimiento de los procesos legales y administrativos que se deriven de la emisión de los mismos”.¹³

Como acotación personal a lo anterior, se establece la conformación del sistema de contabilidad integrada de Gobierno -SICOIN- como la entidad encargada de regir y controlar todo lo referente a la ejecución presupuestaria de ingresos y egresos a nivel del gobierno central. Esto da más fuerza a la teoría que en el trámite de la contratación, recepción, manejo y entrega de la cooperación internacional reembolsable o préstamos existe un estricto control sobre dicho trámite.

Las autoridades superiores de las unidades ejecutoras son responsables de los fondos rotativos, anticipos, fondos de convenio y fideicomisos públicos que soliciten al Ministerio de Finanzas Públicas por lo que este realizará los registros contables y trámites administrativos para la entrega de los recursos financieros.

En el mismo Decreto 101-97 en el Artículo 32 bis se regula lo siguiente: “Los ministerios, secretarías, fondos sociales, fideicomisos, entidades descentralizadas y empresas públicas solamente podrán ejecutar sus gastos de funcionamiento y proyectos mediante administración directa o contrato de acuerdo al manual de clasificaciones presupuestarias por el sector de Guatemala. Por ningún motivo podrán

¹³ Ministerio de Finanzas Públicas. **Responsabilidad legal de las unidades ejecutoras**. Pág. 31.



suscribirse convenios con administradores de fondos financieros para la ejecución a través de organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales o asociaciones”.

Como comentario personal a la transcripción de la norma citada, Artículo 32 bis del Decreto número 101-97 Ley Orgánica del Presupuesto se determina que la ejecución de los presupuestos de las diferentes entidades que conforman el gobierno de nuestra nación debe realizarse solamente a través de los departamentos contables o financieros de las entidades estatales y no a través de fideicomisos u organizaciones no gubernamentales que lastimosamente en los últimos años se ha tenido noticia de que se ha realizado los procedimientos antes mencionados por estas vías.

En el Artículo 53 bis del Decreto 101-97 continúa normando a los funcionarios y entidades que manejan la distribución de la cooperación internacional reembolsable o préstamos y establece lo siguiente: “Los titulares de la entidades de la administración central, descentralizadas, autónomas y empresas públicas encargadas de la ejecución de los programas o proyectos que se financian con recursos provenientes de convenios de cooperación externa reembolsable y no reembolsable en los cuales la República de Guatemala figura como deudora.

“Para las donaciones en forma bimestral durante los primeros 10 días hábiles pasado el bimestre y también se enviará copia al Ministerio de Relaciones Exteriores MINEX”.¹⁴

¹⁴ *Ibíd.* Pág. 28.



Dichos informes deberán ser enviados en medios impresos y a través de un dispositivo de almacenamiento digital. Continúa estableciendo el Artículo 53 bis del Decreto 101-97 del Congreso de la República de Guatemala. Asimismo las entidades deberán registrar y mantener actualizadas su información en el Sistema Nacional de Inversión Pública y del Sistema de Donaciones de la Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia -SEGEPLAN- y demás sistemas que durante el período estén a disposición.

Toda gestión y negociación previa a la aprobación de recursos de la cooperación externa reembolsable proveniente de organismos internacionales y gobiernos extranjeros debe vincular los programas o proyectos con las políticas públicas y prioridades funcionales. Así como contar con la opinión técnica de la SEGEPLAN que debe emitir en un plazo no mayor de 15 días y ser de conocimiento y coordinado por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

La doctrina afirma que: "Los funcionarios públicos que administren recursos del cooperación internacional reembolsable deben estar contratados bajo el reglón presupuestario número 011 o 022 Personal por contrato".¹⁵

Como comentario personal a la transcripción del Artículo 33 bis del Decreto número 101-97 Ley Orgánica del Presupuesto puedo mencionar que lo antes descrito detalla en cierta manera los instrumentos legales que regulan la correcta distribución y manejo de la cooperación internacional reembolsable o préstamos la cual se encuentra a cargo del

¹⁵ *Ibíd.* Pág. 29.



Ministerio de Finanzas Públicas y más específicamente de la Dirección de Crédito Público.

Determinándose que el trámite de la cooperación internacional reembolsable o préstamos es un trámite que se encuentra muy bien regulado tanto por las leyes de carácter general que regulan las actividades de las entidades que conforman el organismo ejecutivo. Y por las leyes y reglamentos internos que por mandato legal están a cargo de dichos fondos. Aduciendo que tan rigurosa regulación se debe a que con dichos compromisos lo que se está negociando es parte del erario nacional.

Como último tema a desarrollar dentro del trámite de los préstamos de parte del Ministerio de Finanzas Públicas por medio de la Dirección de Crédito Público es el de la existencia de una cuenta única de préstamos y donaciones con lo que se observa lo estructurado que se encuentra el trámite de los préstamos gestionados por el gobierno en contraposición al trámite de las donaciones internacionales aduciendo que esta cuidadosa regulación atiende que con estos préstamos lo que se está negociando es parte del erario de la nación.

Como las normativas que rigen la creación de esta cuenta única se menciona: 1. Acuerdo Ministerial número 59-2007 y aperturas de notas en el Banco de Guatemala no girados en cheques. Es importante aclarar que: "El objetivo de esta cuenta única es el de agilizar el trámite del manejo de los préstamos, asimismo transparentar dicho manejo para que al final se mejore la información financiera. Para el mejor uso y manejo de los fondos se han asignado las siguientes nomenclaturas: quetzales número



1120186 cuenta secundaria número 1130186001 nombre de la donación. Dolares número 1805549 cuenta secundaria número 18005449001, salud reproductiva”.¹⁶

Euros número 182083 cuenta secundaria número 1820083001 infraestructura vial. Como comentario personal a la transcripción de parte del reporte de parte del reporte del Ministerio de Finanzas Públicas denominado Cuenta Única de Préstamos y Donaciones en este párrafo se menciona la participación de una entidad de gobierno que es clave en el tema de la macro economía a nivel general dicha institución es el Banco de Guatemala.

Entre algunas de sus atribuciones está la de regular los indicadores económicos del país entre otras actividades tendientes a mantener la estabilidad macro económica en el país, demostrando así de nuevo la importancia que tiene para la nación el correcto manejo de cooperación internacional reembolsable o préstamos suscritos por el estado de Guatemala con otros estados.

2.5. Trámite de la entrega de donaciones no dinerarias

Es importante hacer referencia a algunas cuestiones doctrinarias de las donaciones no dinerarias: “En los países en desarrollo, los elevados costos de las operaciones de ayuda pueden agotar, en cuestión de días, los recursos asignados para metas a largo plazo en atención sanitaria primaria y desarrollo. Los grupos más vulnerables como niños, mujeres embarazadas, madres en período de lactancia, ancianos y grupos de

¹⁶ Ministerio de Finanzas Públicas. Cuenta única de préstamos y donaciones. Pág. 15.



bajos ingresos, especialmente los menos favorecidos en las áreas urbanas son aquellos cuya supervivencia y progreso se ven más amenazados por la lenta recuperación de los servicios sanitarios”.¹⁷

En este tema el ente encargado de recibir, manejar y entregar las donaciones o la cooperación internacional no reembolsable o donaciones monetarias como en especie es la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres –CONRED- y a continuación se procede a detallar el trámite que conlleva la recepción, manejo y entrega de dicha cooperación en la entidad antes mencionada, ya que la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres –CONRED- constituye el órgano encargado de velar por la prevención de desastres en Guatemala.

Paso 1. Declaratoria del Estado de Calamidad Pública, el Organismo Ejecutivo asesorado por el Consejo Nacional para la Reducción de Desastres declarará el estado de calamidad pública.

Paso 2. Después de la declaratoria del estado de calamidad pública se realizarán los procedimientos según lo establecido en el Manual del Centro de Coordinación de Ayuda y Asistencia Humanitaria CCAH convocando a los enlaces y realizando las acciones correspondientes. Siendo el ente encargado de estas acciones la Dirección de Coordinación de la CONRED.

¹⁷ Organización Panamericana de la Salud. **Asistencia humanitaria en caso de desastres**. Pág.4.



Paso 3. Después de la declaratoria del estado de calamidad pública y el llamamiento internacional se realizarán los procedimientos según lo establecido en el Manual del Centro de Coordinación de Ayuda y Asistencia Humanitaria CCAH. En coordinación con otras entidades de gobierno encargadas de velar por el orden público como el Ministerio de la Defensa Nacional, el Ministerio de Gobernación, los cuerpos de bomberos voluntarios y municipales entre otras instituciones.

Paso 4. Una vez aprobada la recepción de la donación por el Secretario Ejecutivo de la CONRED se procede a conformar el expediente de recepción que incluye: carta de donación, lista de empaque, factura comercial, certificado de origen y calidad, carta de porte, guía de embarque, factura comercial, certificado de origen y calidad.

Paso 5. Realizar gestiones con las instituciones involucradas para el ingreso de las donaciones.

Paso 6. Se procede a la coordinación de recepción de los recursos que consiste en: lugar y fecha de recepción, coordinación logística con las instituciones receptoras de aduanas, aeronáutica civil, alimentos, medicinas, migración etcétera.

Paso 7. Se realiza la recepción de los recursos en la CONRED con la presencia de un representante de bodega y coordinación. Asimismo un representante del cooperante y cooperado.

Paso 8. A solicitud del cooperante se realizarán las gestiones necesarias para coordinar el acto protocolario para la recepción de la donación. En este caso participarán la



Dirección de Coordinación y Comunicación Social de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres –CONRED- así como el cooperante, quienes son los directamente interesados.

Paso 9. Se procede a la redacción del acta de recepción en el libro autorizado por la Contraloría General de Cuentas para la Dirección de Coordinación gestionando las firmas de los representantes de las Direcciones de Logística y Coordinación. Una vez emitida el acta se entregará fotocopia simple a las Direcciones de Logística, Auditoría Interna, Administrativa Financiera y copia certificada al cooperante.

Paso 10. Los recursos se registran el control de inventarios de bodega, así como en el Registro Auxiliar de la Dirección de Coordinación.

Paso 11. La Dirección de Coordinación informará a la Unidad de Activos Fijos sobre los recursos de donación que deben registrarse para que se realicen las gestiones.

Paso 12. La Dirección de Coordinación solicitará a la Dirección de Logística el informe de las salidas de los recursos ingresados por donación.

2.6. Trámite de la entrega de donaciones dinerarias

Otra de las entidades de gobierno encargadas de la distribución de las donaciones internacionales monetarias no reembolsables o donaciones es la Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia –SEGEPLAN-. En el informe sobre



cooperación internacional en el plazo de los 2014 al 2015, en el cual se especifica primero cuales son los actores que participan en el Sistema de Cooperación Internacional. Aparte de los donantes y donatarios se mencionan a las Unidades Ejecutoras que son las instituciones autorizadas por el estado para ejecutar directamente o por medio de unidades específicas los programas o proyectos financiados con recursos obtenidos de fuentes cooperantes.

Su función principal es planificar y ejecutar proyectos y programas provenientes de la Cooperación Internacional. Las principales funciones de las Unidades Ejecutoras se refieren a dar seguimiento a la cartera de programas y proyectos que tienen en administración para ejecutar y conocer el cumplimiento de las condiciones contractuales por parte de los programas realizados a fin de preparar informes ejecutivos.

Los interlocutores y directrices relacionados al cumplimiento de esta disposición han situado a las Unidades Ejecutoras frente a desafíos administrativos importantes y repercuten en la no ejecución, se requiere contar con personal clave para la conducción, administración y toma de decisiones en los programas y proyectos de términos de ejecución. Por otro lado en la cooperación privada o no gubernamental intervienen particulares u organizaciones no gubernamentales ONG nacionales e internacionales.

Dentro de la clasificación de la cooperación privada se encuentran los flujos privados lucrativos, inversión directa, préstamos de la banca privada, créditos de exportación etcétera y los flujos no lucrativos como donaciones hechas a fundaciones,



organizaciones no gubernamentales y empresas privadas. Las organizaciones de la sociedad civil son entidades sin ánimo de lucro de carácter civil y social, con personería jurídica y con objetivos sociales y humanitarios concretados por sus miembros. Se pueden agrupar en Asociaciones de Ayuda como los Clubes de Leones o en Organizaciones de Ayuda de Iglesias tanto católicas como cristianas evangélicas.

No reemplazan las acciones de los estados o de organismos internacionales y tienden a cubrir áreas donde no llega la asistencia. Procuran el bien común de sus miembros siendo así la innovación, el bajo costo, el mayor balance, la rapidez, la flexibilidad, la inclusión, y mayor propiedad para lograrlo. Las organizaciones de sociedad civil pueden catalogarse en asociaciones, fundaciones, corporaciones o cooperativas o las más habituales como sindicatos, gremios, colegios profesionales, organizaciones comunitarias y grupos religiosos entre otros.

2.7. Actores rectores del sistema de cooperación internacional

“En una primera aproximación podemos decir que actor es el que actúa, el que desempeña un papel en un contexto social definido previamente. De acuerdo con esta acepción genérica, la expresión actor internacional nos destaca la dimensión dinámica de la sociedad internacional. De este modo, el concepto de actor internacional surge asociado teóricamente a los conceptos de interacción y relación internacional”.¹⁸

¹⁸ Calduch, Rolando. *Los actores internacionales*. Pág. 1.



En materia jurídica cada una de las acciones se enmarca en la Constitución Política de la República de Guatemala, la Ley del Organismo Ejecutivo, la Ley del Orden Público, la ley Orgánica del Presupuesto, las leyes ordinarias y reglamentos internos entre otros cuerpos legales que determinan las competencias y funciones de las instituciones rectoras de la cooperación internacional como el Ministerio de Relaciones Exteriores MINEX, Ministerio de Finanzas Públicas MINFIN, la Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia SEGEPLAN y la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres CONRED que son los encargados de la gestión, negociación y contratación de la cooperación internacional.

2.8. El marco de resultados de desarrollo dentro del sistema de cooperación Internacional

Se debe destacar que: “El gobierno de Guatemala ha fortalecido la gestión institucional a través de la elaboración de la Estrategia Nacional del Desarrollo Katún Guatemala 2032 aprobada en el año 2014 por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural – CONADUR- integrado por los representantes del sector gubernamental y no gubernamental”.¹⁹

Siendo esta estrategia un instrumento a través del cual se pretende establecer las metas de desarrollo humano que como país se espera alcanzar hacia el año 2032. Siendo encargada esta tarea a la SEGEPLAN como la entidad dependiente de la

¹⁹ Secretaría de Planificación Ejecutiva de la Presidencia. **Informe nacional sobre cooperación internacional para el desarrollo y eficacia de la ayuda a Guatemala.** Pág.14.



Presidencia de la República para velar por la planificación de los programas de gobierno, administración de los programas de cooperación provenientes del exterior y coordinación con el poder local o los municipios entre otras funciones. Como acotación personal se considera que una buena idea del gobierno es establecer planes y nombres. Pero es más importante que el gobierno, la sociedad civil, los empresarios, sindicatos en si toda la sociedad se comprometa a realizar acciones tendientes a disminuir las grandes desigualdades que afecta a la mayoría de la población.

Se mencionan también los procesos que se operan al momento de ingresar las entradas al sistema. Se materializan a través de los documentos de proyecto e instrumentos de cooperación que atraviesan por varios procesos de gestión, aprobación, ejecución, monitoreo y evaluación de programas y proyectos con recursos externos con un enfoque de complementariedad al desarrollo del país. Es entendido que la cooperación internacional se divide en reembolsable o préstamos y no reembolsable o donaciones se señala que los procesos son distintos para cada tipo de cooperación proveniente del exterior que ingresa a nuestro país tanto como ayuda humanitaria como para préstamos.

SEGEPLAN siendo el órgano de planificación del estado y responsable de facilitar los procesos que orienten a la eficaz distribución de los mismos ha creado un andamiaje para mejorar la efectiva coordinación de los recursos externos no reembolsables. Los procesos a los que se someten los instrumentos de la cooperación internacional no reembolsable que mandata el Artículo 14 de la Ley Orgánica del Organismo Ejecutivo están estrechamente relacionados con las etapas del ciclo de vida de un proyecto. La



priorización es la fase donde se elabora el documento del proyecto, la cual consiste en identificar los instrumentos, formularios y seleccionar los más efectivos y prioritarios para el país. En esta fase los insumos que se ingresan al sistema pueden ser necesidades, diagnóstico, agenda de desarrollo, políticas públicas o productos esperados. Se elabora el documento y luego se inicia a gestionar su funcionamiento.

Luego de contar con los insumos se elabora un documento de proyecto para posteriormente empezar a gestionar la donación. SEGEPLAN para fortalecer a las instituciones públicas en la correcta planificación ha contribuido a proveer instrumentos y herramientas a las instituciones públicas para mejorar la priorización. Entre ellas se puede mencionar el Plan Nacional denominado Katún 2032, las normas de inversión pública entre otras. Posterior a la priorización continúa la etapa de la gestión de la donación.

El proceso consiste en manejar y dar coherencia técnico-administrativa a los instrumentos de la cooperación internacional no reembolsable. La subsecretaría de la cooperación internacional de SEGEPLAN brinda acompañamiento técnico a las unidades ejecutoras y beneficiarias. La gestión es la coordinación, orientación y asistencia técnica que se brinda a la institucionalidad pública para alinear el marco de políticas, la planificación, seguimiento y evaluación en función del desarrollo.

Se orienta y determina sobre los programas y proyectos que se plantean para contribuir a resolver las causas y factores que determinan y condicionan el desarrollo de la población. Se orienta sobre los programas y proyectos que se plantean para contribuir a



resolver las causas y factores que determinan y condicionan el desarrollo de la población. Y además se orienta sobre la eficiente asignación de recursos externos para complementar los objetivos de desarrollo de país incidiendo en la gestión institucional para el presupuesto general de ingresos del estado y que sus fuentes de financiamiento estén alineados a las prioridades nacionales.

Para los instrumentos que se requieren contra partida de la Ley Orgánica del Presupuesto se establece que las instituciones que no dispongan de espacio presupuestario necesario no podrán recibir cooperación internacional no reembolsable o donaciones que implique gastos o contra partida sin la aprobación del Ministerio de Finanzas Públicas, que es el ente del gobierno central encargado de administrar el presupuesto general del estado.

En los años 2008 y 2009 se tuvo la oportunidad de colaborar con un programa del Gobierno del Reino de Suecia con el Instituto Nacional de Estadísticas –INE; en esa oportunidad se laboró como asistente de coordinación del programa de mejoramiento de estadísticas siendo el enlace entre las autoridades guatemaltecas y los expertos suecos. Entre las actividades que se realizaron fueron las de establecer un cuestionario nivelado en cuanto a censos y encuestas producto de lo cual es el censo que se llevo a cabo hace unos dos meses.

La parte importante de la acotación es el hacer notar que los fondos que destinó el gobierno de Suecia eran específicos para la realización de dicho programa de mejora de encuestas y estadísticas en Guatemala. Cabe agregar que los expertos suecos eran



muy cuidadosos y celosos que los fondos provistos se manejaran de la mejor manera, enviando cada cierto tiempo personal calificado para determinar que el programa estuviera cumpliendo con lo establecido en las hojas de ruta.

Se hace mención de lo anterior para demostrar lo importante que es para países desarrollados como el Reino de Suecia que la cooperación internacional en este caso que era monetaria no reembolsable o donación y de esta manera se pueda replicar este cuidado de estos fondos, más aún que hace algunos años nuestro país ha sido declarado como el cuarto país a nivel mundial más propenso a sufrir los embates de los desastres naturales causados en su mayoría por el llamado cambio climático.

También se mencionan los procesos de aprobación del sistema de la cooperación internacional no reembolsable. "Paso 1: formulación del proyecto del documento; paso 2: aprobación del Ministerio de Finanzas Públicas sobre recursos en contra partida si aplica; paso 3: dictamen técnico de SEGEPLAN; paso 4: elaboración y negociación del instrumento de donación; paso 5: suscripción del instrumento de donación; paso 6: aprobación de la donación, se emite acuerdo ministerial; paso 7: inicio de la ejecución; paso 8: ratificación del instrumento por el Ministerio de Relaciones Exteriores".²⁰

Asimismo se establece la obligatoriedad de solicitar una opinión técnica a la SEGEPLAN para programas y proyectos proveniente de organismos internos y gobiernos extranjeros debiendo emitir pronunciamiento en 15 días hábiles una vez cumplidos los requisitos para el efecto. La SEGEPLAN cuenta con instrumentos para

²⁰ *Ibíd.* Pág. 43.



agilizar los procesos tales como el listado de requisitos, formularios y guía de análisis temáticos que orienten a las instituciones públicas para construir los expedientes que serán enviados para solicitar opinión o dictamen técnico.

Asimismo articula la gestión técnica y pública con las unidades ejecutoras para la conducción de los procesos y convenios suscritos por las partes participantes en el sistema de cooperación internacional más que todo en lo referente a la cooperación internacional no reembolsable o donaciones.

La SEGEPLAN ha hecho esfuerzos para automatizar este proceso en este sentido ha desarrollado el sistema de control de emisión de dictámenes que permite responder al mandato de la Ley del Organismo Ejecutivo de contar con opinión técnica de parte de la Secretaría; busca mejorar la calidad del servicio externo a las instituciones del sector público. La negociación constituye la primera parte del proceso en la que se formulan, discuten y establecen las condiciones de la misma, previo a la suscripción de los instrumentos de formalización de la donación.

Procedimiento de la ejecución de la cooperación internacional no reembolsable: paso 1: suscripción; paso 2: cumplimiento de condiciones previas para requerir desembolsos; Paso 3: ejecución según la planeación; paso 4: entrega de productos establecidos; Paso 5: finalización. En esta se refiere a la emisión del acuerdo ministerial o resolución emitida por cualquiera de las instituciones encargadas de manejar este tipo de cooperación internacional que ingresa al país.



Cuando un documento con todos los requisitos establecidos y se ha dictaminado como favorable se prepara un borrador del convenio que la donación y se le solicita al Ministerio de Relaciones Exteriores y a la SEGEPLAN la aprobación y suscripción del mismo. En algunos casos se deberá solicitar plenos poderes para gestionar la forma de la máxima autoridad de la Unidad Ejecutora como representación del beneficiario. Luego de esto la unidad ejecutora puede emitir un acuerdo ministerial en caso de ser un ministerio o una resolución en caso de secretarías u otras entidades.

Por último se ratifica el convenio enviando el expediente al Ministerio de Relaciones Exteriores. Iniciada la ejecución en la SEGEPLAN siendo la encargada de dar seguimiento y monitoreo del avance físico y financiero de los programas y proyectos financiados por la cooperación internacional no reembolsable.

Además la SEGEPLAN elabora informes cuatrimestrales de ejecución que incluyen el análisis y la interpretación de la distribución, variación y ejecución del presupuesto de donaciones externas así como los desafíos que enfrentan las unidades ejecutoras. Finalmente la SEGEPLAN evalúa la cooperación internacional no reembolsable así como comparará los avances y retos cualitativos en la arquitectura internacional y la vinculación con el sistema nacional de programación.

La agenda de la cooperación al desarrollo a partir del año 2008 comparado con las tendencias bienalmente sobre la línea base y presentados a través de los informes Nacionales de Cooperación Internacional para el Desarrollo que sirven para general



una línea base y retroalimentar todo el ciclo de las donaciones desde la priorización hasta la finalización.

En este sentido la reingeniería del Sistema de Cooperación Internacional realizada en los últimos años consistió en el re diseño de los procesos internos para la aceptación y ejecución de las donaciones.

Otro punto importante a estudiar es el destino de la ayuda que ingresa al presupuesto nacional, en este sentido el informe de la SEGEPLAN delimita en el plazo de los años 2008 a 2014 de la siguiente manera. Consecuentemente es una valiosa herramienta para el análisis global del gasto público para observar sus tendencias y para la toma de decisiones.

Las funciones detallan los medios a través de los cuáles se desempeñan las áreas de acción del sector público para el cumplimiento de los objetivos trazados tanto a nivel anual como a nivel quinquenal o con otras medidas de control de carácter cronológico. La cooperación internacional no reembolsable derivada de una función específica en estos últimos nueve años ha connotado en los flujos de ayuda, se analiza los montos destinados para los rubros de transporte, salud, desarrollo comunitario y educación.

2.9. Destino de la ayuda que ingresa al presupuesto priorizado por finalidad

La doctrina afirma que: "El enfoque de apoyo nace del concepto de confraternidad, de la ayuda filántropa al prójimo. Una de las estrategias para alcanzar objetivos comunes



fue promover la Cooperación Internacional para fomentar el desarrollo y disminuir la desigualdad entre los Estados”.²¹

De lo anterior se deduce que lo fundamental es garantizar los servicios públicos: Servicios Públicos, el orden Público y seguridad; la salud; urbanización y servicios comunitarios; educación; servicios; protección ambiental; atención a desastres y gestión de riesgos; actividades deportivas, recreativas, cultura y religión; protección social y defensa y seguridad interna. En donde sorprende que el tema que es de interés a la presente investigación de tesis que es el rubro de atención a desastres y gestión de riesgos constituye apenas un porcentaje muy bajo en comparación con rubros como el de servicios públicos generales y el de orden público y seguridad ciudadana.

En la cooperación recibida por el país del año 2008 al 2014 un 79.79% se encuentra en cinco temáticas que son: servicios económicos con 37.65% a través de acciones de gobierno vinculadas a la producción de bienes y servicios tales como: minería, hidrocarburos, energía, comunicaciones, transporte, industria y comercio, turismo agropecuario y comunitario, finanzas, seguros y otros sectores económicos.

Servicios públicos generales 17.73%, urbanización y servicios comunitarios 17.54%, salud 5.05%, y servicios sociales 12.3%. Estos últimos engloban lo referente a los servicios prestados a la comunidad, a los hogares, a las personas, servicios como salud y asistencia social, servicios educativos, desarrollo de la comunidad, agua y saneamiento, vivienda y desarrollo urbano y rural así como la cultura, la recreación, el

²¹ Vargas, Mariuxi. **Herramientas para la gestión ciudadana**. Pág.10.



deporte y la previsión social. Tomando en cuenta que en los siete años se suscribieron USD\$486.14 millones los principales sectores atendidos presentan variaciones en función de las prioridades gubernamentales”.²²

Los sectores favorecidos del año 2013 al 20104 fue del 77.44% de los recursos se destinaron a: servicios públicos generales 31.65%, orden público y seguridad 24.36%, y servicios comunitarios 21.92%. El resto de la ayuda el 22.36% de los sectores se dedicaron a educación, servicios económicos, protección social, protección ambiental, defensa y seguridad mínima, atención a desastres y gestión de riesgos y lo referente a las actividades deportivas, cultura y religión.

Entre el listado de las fuentes cooperantes que otorgan asistencia se encuentran: Alemania GTZ; Estados Unidos de América USAID; Japón JICA; República de China en Taiwán; España SEC; Holanda; Suecia SIDA-ASDI; Corea del Sur KOIKA; Dinamarca; Italia; Canadá ACDI; Noruega; Venezuela; Francia; Suiza; Marruecos; Rusia; Kasajstán; y Colombia.

Organismos Financieros: Banco Interamericano de Desarrollo BID, Banco Centroamericano de Integración Económica BCIE, Organismos multilaterales: Unión Europea y donantes varios. Organización Internacional del Trabajo OIT, Programa Mundial de Alimentos PMA, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, Organización Panamericana de la Salud OPS, Organización de los Estados Americanos OEA entre otras organizaciones.

²² *Ibíd.* Pág. 70.



De acuerdo al tipo de fuente de operación internacional reembolsable procede de 20 fuentes oficiales dándose mayores coberturas de parte de los gobiernos de Alemania y de su agencia de cooperación conocida por las siglas de GTZ. Los Estados Unidos de América y su agencia de cooperación internacional USAID, siete actores, el gobierno de Japón y su agencia de cooperación JICA, seis actores, seguidos por los gobiernos de la República de China en Taiwán, Holanda o los Países Bajos y el Reino de Suecia. Siete actores.

Siendo los sectores más priorizados: servicios económicos y servicios sociales que son objetos de entregas de alrededor de 13 fuentes bilaterales. En el caso de los 4 organismos financieros que asisten con cooperación no reembolsable lo encabeza el Banco Interamericano de Desarrollo BID delante de otros Organismos Financieros como el Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional FMI y el Banco Centroamericano de Integración Económica BCIE.

“Los sectores de mayor priorización para los cuatro organismos financieros son: administración gubernamental, servicios económicos, servicios públicos generales y urbanización y servicios comunitarios de las fuentes multilaterales que agrupas alrededor de 12 fuentes de cobertura la Unión Europea ocupa de los 13 sectores seguido de varis cooperantes externos, 10 sectores y de algunos organismos de la ONU como UNICEF, seis sectores, y el PMA con cuatro sectores”.²³

²³ *Ibíd.* Pág. 72.



En el análisis sectorial precedente de ese grupo que en el septenio muestra que la mayoría de fondos se destinan a los servicios sociales y sector salud por ocho agencias y ocho actores multilaterales. Seguido de la administración gubernamental, cinco multilaterales y apoyo a la administración de justicia y seguridad ciudadana.

Pudiéndose observar en estas estadísticas que existe poco apoyo en cuanto al tema de la mitigación de los desastres naturales y el buen manejo del tema ambiental, temas que en una nación como la nuestra van concatenados ya que muchas de las causas de los desastres naturales son provocadas por el llamado cambio climático entre otras causas.

Para darle punto final a la información proveída por la Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia SEGEPLAN considero importante detallar los montos y usos de las donaciones no reembolsables o donaciones provenientes del exterior, en caso de la ocurrencia de un desastre natural en Guatemala.

“La Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia SEGEPLAN en cumplimiento a lo establecido en el Artículo 65 de la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el ejercicio fiscal del año dos mil siete, Decreto 50-2016 del Congreso de la República de Guatemala pone a disposición el presente informe al treinta y uno de enero el cual incluye el análisis e interpretación de la distribución y ejecución fiscal del presente año. La asignación presupuestaria aprobada para las donaciones externas para el año dos mil diecisiete correspondiente a



instituciones del gobierno central es de Q. 573.85 millones y Q. 148.73 millones para entidades descentralizadas”.²⁴

Al cierre del mes de enero las modificaciones a dicho presupuesto la aumentaron en un 2% con Q, 15 millones al presupuesto del gobierno central. Con estas modificaciones el presupuesto vigente es de Q. 588.63 millones para el gobierno central y Q. 148.83 para las instituciones descentralizadas. La ejecución cierre del primer mes del año asciende a Q. 3,000,000.00 equivalentes a un 0.56% del presupuesto vigente de esa ejecución; Q. 3,000,000.00 corresponden a transferencias realizadas por obligación del estado a cargo del tesoro para la Secretaría Ejecutiva de la Instancia del Sector de Justicia.

El presupuesto para entidades descentralizadas reporta una ejecución de 0.5% de su presupuesto vigente. En cuanto a las 10 primeras instituciones que reciben y manejan en su presupuesto donaciones no reembolsables provenientes del extranjero se mencionan: Ministerio de Gobernación; Ministerio de Finanzas Públicas; Ministerio de Educación; Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social; Ministerio de Trabajo y Previsión Social; Ministerio de Economía; Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación; Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda; Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales

En cuanto a las instituciones descentralizadas que recibieron donaciones en el mes de enero del año 2017 se pueden mencionar: Instituto Nacional de Estadística; Instituto de

²⁴ Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia. **Informe de la ejecución prevista en el presupuesto general de ingresos y egresos del Estado.** Pág. 5.



Fomento Municipal; Secretaría Ejecutiva de la Instancia Coordinadora del Sector de Justicia; Municipalidad de Guatemala; Ministerio Público; Organismo Judicial; Instituto Guatemalteco de Turismo y Federación Nacional de Fútbol.

En cuanto al porcentaje y cuáles son las fuentes principales de las donaciones en el país se detalla lo siguiente en primer lugar el gobierno de la República de China en Taiwán con un 25.49%, en segundo lugar el Banco Interamericano de Desarrollo BID con un 20.39%, en tercer lugar el gobierno de Alemania con un 18.77%.

En cuarto lugar la Unión Europea con un 17.02%, el quinto lugar lo ocupan varios países y organismos internacionales con un 11.36% y por último el Fondo Monetario Internacional con un 6.96%. Para el mes de febrero del año 2017 se detalla a asignación presupuestaria aprobada para las donaciones externas para el año 2017 correspondientes a instituciones del gobierno central que es de Q. 573.83 millones y de Q. 146.73 millones para entidades descentralizadas.

“Estas modificaciones muestran un presupuesto vigente de Q. 589.84 millones para el gobierno central y Q. 111.24 millones para las instituciones descentralizadas. Las primeras 10 instituciones del gobierno central que manejan donaciones provenientes del extranjero en su presupuesto no varía en lo señalado en el mes de enero del año 2017”.²⁵

²⁵ *Ibíd.* Pág. 10.



En lo referente a las instituciones descentralizadas que reciben donaciones internacionales el listado del mes de enero de año 2017 lo único que varía es que en el mes de febrero se menciona al Comité Olímpico Guatemalteco COG. En lo referente a las fuentes cooperantes no existe mayor variación con respecto a lo descrito para los anteriores meses en cuanto a sectores favorecidos con la distribución de la cooperación internacional no reembolsable o donaciones.

Siendo lo antes descrito un parámetro de las formas y porcentajes que se manejan en la distribución y valga la redundancia el manejo de las donaciones provenientes del exterior ya que en su mayoría estos fondos forman parte de los presupuestos de las instituciones del gobierno central. Así como de los presupuestos de instituciones descentralizadas. “El aporte correspondiente al mes de marzo del año 2017 los montos de las donaciones internacionales no han variado en forma significativa en comparación al mes anterior”.²⁶

Manteniéndose la tendencia de privilegiar el envío de las donaciones hacia los Ministerios de Gobernación, Finanzas Públicas, Salud Pública y Asistencia Social y el Ministerio de Educación siendo menor la donación hacia instituciones como la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres CONRED y el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales MARN considerando que es importante que se fortalezcan dichas instituciones por la ya sabido riesgo que tiene el país de sufrir los efectos de los desastres naturales causados por el cambio climático.

²⁶ *Ibíd.* Pág. 14.



En cuanto al tema que se está investigando en el presente trabajo de tesis considero que es necesario recordar la importancia que tiene para el país el correcto desarrollo del trámite de la entrega de las donaciones monetarias provenientes del exterior en caso de la ocurrencia de desastres naturales en Guatemala por los factores que antes de han detallado en el desarrollo de esta investigación.

El país por su posición geográfica y otros aspectos es proclive a sufrir los efectos de los desastres naturales provocados por el cambio climático o por la acción del hombre. Fenómenos como el huracán Mitch en el año 2000, el huracán Stan en el año 2014 varias depresiones tropicales entre los años 2010 al 2014, las recientes erupciones de los volcanes de Pacaya y Fuego entre otros fenómenos naturales son muestras de lo vulnerable que es nuestro país.

Fuentes renovables de generación de energía tales como la eólica, solar, hídrica, bio diésel etcétera. Que son medios alternos para dejar de depender de los combustibles de origen fósil. Además los fenómenos naturales denominados La Niña y El Niño causarán graves consecuencias a países como el nuestro. Se toma nota del hecho que en la presente investigación se encontró que en el apartado de la distribución de las donaciones que ingresan el presupuesto del estado que en un 77.44% de dichas donaciones se dirigen principalmente a los rubros de servicios públicos generales y seguridad ciudadana.

En tanto que en los temas de protección ambiental y atención a desastres y gestión de riesgos que es el tema que nos compete, solamente se destinó un 22.30% de dicha



cooperación. Dato que se corrobora con lo expuesto en la parte final del inciso anterior en donde se detallan los porcentajes, montos, fuentes cooperantes e instituciones de gobierno que reciben las donaciones internacionales monetarias.

Se mencionan entre las primeras 10 instituciones que reciben esta ayuda y las primeras cuatro son: Ministerio de Gobernación, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Ministerio de Educación y en cuarto lugar el Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Hasta el puesto número 9 se encuentra el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales considerando que la mejor manera de prevenir los desastres naturales es la educación ambiental ya que por ejemplo se puede educar a las personas a que no tiren basura en las calles con lo cual se evitarán que se atasquen los tragantes que son las causas principales de las inundaciones en la vía pública o bien un programa de reciclaje o un programa de reforestación científicamente probado.

Siendo estas algunas ideas que se pueden implementar para el mejoramiento de nuestro entorno ambiental considerando que es necesario no solo el compromiso del gobierno y sus instituciones sino también de la sociedad en su conjunto para así evitar la incidencia de más desastres naturales. Otro programa que se podría incorporar es el del manejo de las aguas residuales con lo que se podría impartir asesoría a las municipalidades del país para que se construyan plantas de tratamiento de aguas residuales entre otras iniciativas.

Todas estas propuestas encaminadas a lograr una mejor educación en el tema ambiental lo cual es un beneficio para toda la población guatemalteca y porque no



decirlo también para toda centro américa, en no solo esta generación sino también en las venideras, estando enterados de la importancia que tiene el cuidado del medio ambiente. Más en este tiempo que se tiene más conciencia sobre el problema del cambio climático a nivel mundial. Además con los peligros que representa la emergencia de la Pandemia del Covid-19 a nivel mundial.

CAPÍTULO III



3. Soluciones jurídicas a plantear en el trámite de la entrega de donaciones dinerarias provenientes del extranjero en caso de desastres naturales en Guatemala

Se mencionan algunas soluciones jurídicas a plantear en el trámite administrativo de la entrega, distribución y manejo de las donaciones monetarias provenientes del exterior en caso de desastres naturales en nuestra nación.

3.1. Análisis de los controles externos en las instituciones encargadas de la distribución de las donaciones monetarias en caso de desastres naturales en Guatemala

El Ministerio de Finanzas Públicas ha implementado ciertos mecanismos para regular y controlar las operaciones dentro de las instituciones del Estado. En tanto que las instituciones encargadas de recibir, manejar y distribuir las donaciones tanto dinerarias como no dinerarias que son instituciones estatales como lo es la SEGEPLAN y la CONRED carecen de reglamentos y leyes que regulen este trámite es por esto que es necesario mencionar los instrumentos suscritos para mejorar dichas operaciones.

Entre estos instrumentos se mencionan los siguientes: Acuerdo Ministerial número 24-2010, Normas de Transparencia de los procedimientos de compra y contratación pública; Resolución de la Dirección Normativa de contrataciones y adjudicaciones del



Estado 30-2009; Normas del uso del sistema de información GUATECOMPRAS entre otros instrumentos. Existen mecanismos nacionales de seguimiento considerados fuentes principales de información. Para la gestión de la SIAF que es una plataforma electrónica que registra todo el sistema financiero de todas las instituciones de gobierno central apoyándose en la SIAF/MUNI.

Los administradores de ambos sistemas realizan informes financieros anuales al terminar el año fiscal con el propósito de orientar la gestión pública. Los sistemas financieros SICOIN y SICOINDES que registran las entidades descentralizadas, llevan el registro y monitoreo que actualmente se aplica a los Resultados Estratégicos de Gobierno y a las instituciones a las que se les vinculó el presupuesto para el año 2013 además dan seguimiento al programa denominado de los 1000 del gobierno.

Para el análisis de cada Unidad Ejecutora estos sistemas determinan el grado de cumplimiento de la programación financiera institucional así como el nivel de ejecución del cumplimiento de las políticas y programas gubernamentales haciendo que la contabilidad nacional se adhiera a los niveles internacionales requeridos por los gobiernos de los países cooperantes con el gobierno de Guatemala que anteriormente se han mencionado.

Para el proceso y contrataciones en Guatemala este proceso está regulado por la Ley de Contrataciones del Estado; se implementó el sistema virtual GUATECOMPRAS que norma el proceso de adjudicaciones de los contratos públicos basándose en criterios de competencia y transparencia. Este sistema es utilizado en las instituciones del gobierno



y por más del 90% de las instituciones descentralizadas y autónomas. En consonancia el proceso se apoya gestionando las órdenes de compras y pago a proveedores.

“Para la verificación contable es la Contraloría General de Cuentas que según la doctrina tiene como propósito primordial el fortalecimiento de la Fiscalización, Probidad y Transparencia Ejercer la función fiscalizadora de manera integral bajo criterios de eficiencia, eficacia, economía y oportunidad, fomentando la cultura de probidad, transparencia y calidad en el gasto público, implementando procesos que generen valor agregado a la sociedad guatemalteca”.²⁷

La entidad rectora encargada de las auditorías internas y externas de todas las instituciones encargadas de la recepción, manejo y distribución de las donaciones monetarias provenientes del exterior que son las siguientes: la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres -CONRED- y la Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia -SEGEPLAN-.

En dichas instituciones existen normativas que rigen el trámite de la entrega, manejo y distribución de estas donaciones pero que a mi parecer carecen de fuerza normativa ya que regulan diferentes temas muy generales siendo necesario el reformar dichos reglamentos o bien proponer la creación de una ley en la materia.

²⁷ <https://www.contraloria.gob.gt/index.php/filosofia/>. (Consultado: 2 de enero de 2019).



3.2. Regulación de la recepción, manejo y distribución de las donaciones monetarias provenientes del exterior en caso de desastres naturales

En cuanto a la normativa que dota de regulación al funcionamiento de los actores y procesos en el tema que nos compete en la presente investigación estos se encuentran regulados en: La Constitución Política de la República de Guatemala, la Ley del Organismo Ejecutivo, la ley Orgánica del Presupuesto y su Reglamento, la Política de Cooperación Internacional no reembolsable y su plan de acción, el Reglamento Específico de Donaciones, el Protocolo de Aceptación de Donaciones y la Guía de Orientación para la formulación de proyectos entre otros cuerpos legales.

La Ley Orgánica del Presupuesto regula los procesos de formulación, ejecución y liquidación del Presupuesto Nacional de Ingresos y Egresos del estado y lo relativo a la recaudación de los ingresos públicos. Referente al sistema de cooperación norma la gestión y ejecución de la cooperación internacional no reembolsable o mejor conocidas como las donaciones internacionales. Entregadas por los llamados países amigos a nuestra nación para paliar ciertas necesidades.

Asimismo el Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto aprobado fue elaborado con el propósito de proveer de herramientas para transparentar y mejorar la calidad del gasto. El Reglamento especifica en los Artículos 21, 24, 53 y 80 lo relativo a las donaciones. Entre las herramientas que plantea el Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto se encuentra un reglamento específico de donaciones en el Artículo 54. Este documento se encuentra en consenso con el Ministerio de Relaciones Exteriores



MINEX, el Ministerio de Finanzas Públicas y la Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia, Como herramienta pretende establecer los lineamientos y directrices a seguir en los procesos de aprobación, recepción, registro y ejecución de los recursos provenientes de la cooperación internacional no reembolsable según lo estipulado en el Artículo 53 de la Ley Orgánica del Presupuesto.

Otra de las herramientas planteadas en el Artículo 54 inciso c) del Reglamento de Ley Orgánica del Presupuesto es la política de la cooperación internacional no reembolsable que fue creada mediante Acuerdo Gubernativo 17-2015 del Congreso de la República de Guatemala.

Al respecto la doctrina afirma: “El Gobierno de Guatemala es responsable de orientar los recursos públicos, incluyendo la cooperación internacional que apoya al Estado hacia el logro de las prioridades nacionales expresadas en las políticas públicas, a través de las asignaciones del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado. La cooperación internacional es un complemento ya sea técnico y/o financiero del esfuerzo nacional para el logro de las metas de desarrollo”.²⁸

Se denota que el gobierno persigue dar un mayor lineamiento de la cooperación internacional no reembolsable con las políticas y planes nacionales, sectoriales y territoriales. El objetivo estratégico se refiere a contribuir a la consecución de resultados de desarrollo a través de la cooperación internacional no reembolsable que recibe el

²⁸ <https://dca.gob.gt/noticias-guatemala-diario-centro-america/cooperacion-internacional-no-reembolsable-> (Consultado: 2 de enero de 2020).



país. Logrando una mayor alineación, articulación y coordinación con las políticas públicas y planes sectoriales y territoriales contenidos dentro del Plan Nacional de Desarrollo.

A través de un objetivo operativo que persigue mejorar los procesos de coordinación, relación interinstitucional y utilización de las donaciones aumentando la capacidad de demanda, gestión y negociación propiciando la transparencia y rendición de cuentas así como el seguimiento, monitoreo y evaluación. La política contiene lineamientos que a través de un plan de acción hace operativa la política de cooperativa de cooperación internacional no reembolsable. El plan define productos, actividades, indicadores, responsabilidades y detalla las herramientas que servirán para la implementación de los procesos de coordinación entre los diferentes actores e instituciones que versen sobre el tema.

El tercer elemento establece la formulación de un tercer protocolo de aceptación de donaciones que especificará el conjunto de procedimientos determinados por la Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia SEGEPLAN debe establecer para formular, negociar y aprobar la cooperación internacional no reembolsable por las Unidades Ejecutoras de las fuentes cooperantes.

Para contribuir al proceso de alineación de una línea orientadora de alineación al círculo de donaciones que conceptualice el proceso de alineación estableciendo orientaciones mínimas para procurar que se realicen conforme a cada etapa del circuito de donaciones suscritas conforme a las prioridades de desarrollo del país.



3.3. Análisis comparativo entre los diferentes cuerpos legales existentes en Guatemala que regulan la recepción, distribución y manejo de las donaciones dinerarias provenientes del exterior en caso de desastres en el país

Para poder desarrollar este tema es necesario determinar cuáles son las dos clases de procedimientos a través de los cuáles se tramita la entrega de la cooperación internacional reembolsable o préstamos, que está a cargo del Ministerio de Finanzas Públicas y más específicamente a cargo de la Dirección de Crédito Público.

Y por otra parte el trámite de la recepción, entrega y distribución de la cooperación internacional no reembolsable o las llamadas donaciones siendo las instituciones encargas de dicho trámite la Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia SEGEPLAN y la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres CONRED. Entre otras organizaciones internacionales pero a nivel gubernamental las dos instituciones mencionadas anteriormente son las encargadas del manejo de las donaciones.

A continuación se hará un breve análisis del trámite de la recepción, manejo y distribución de la cooperación internacional reembolsable a través de la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Finanzas Públicas. Y se va a realizar de forma concisa ya que el tema que interesa en la presente tesis es la regulación vigente de la recepción, manejo y distribución de la cooperación internacional no reembolsable o las donaciones. Habiendo aclarado los conceptos de los tipos de procedimientos para el



manejo de la cooperación internacional tanto reembolsable como no reembolsable se considera como el principal fundamento legal la Constitución Política de la República de Guatemala.

Tomando la premisa que los préstamos que adquiere el país son en virtud de la búsqueda de satisfacer las necesidades de la población esto se complementa con lo establecido en el Artículo 1 de la Constitución Política de la República de Guatemala que establece: "El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia. Su fin supremo es la realización del bien común".

Como comentario personal considero que es un buen objetivo en que el la ley superior de la nación se establezca que el objetivo principal del estado es la búsqueda del bien común para la población, que como concepto suena bien pero en la práctica suena un poco utópico. Otra de las leyes en la cual se regula el procedimiento de la adquisición y ejecución de los prestamos adquiridos por el país es la Ley del Organismo Ejecutivo Decreto número 114-97 del Congreso de la República de Guatemala.

Ley Orgánica del Presupuesto Decreto número 101-97 y su Reglamento Acuerdo Gubernativo número 540-2013, Ley Orgánica del Banco de Guatemala Decreto número 16-2002 y Reglamento Interno del Ministerio de Finanzas Públicas Acuerdo Gubernativo número 20-2014 del Presidente de la República de Guatemala.

Los cuerpos legales antes mencionados son los encargados de regular el proceso de recepción, manejo y distribución de la cooperación internacional reembolsable o



préstamos. Se procede a mencionar los cuerpos legales que regulan el procedimiento de la recepción, entrega y distribución de la cooperación internacional no reembolsable o donaciones de parte de las instituciones encargadas por la ley para este trámite que son la Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia SEGEPLAN y la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres CONRED.

3.3.1. Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia

La Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia SEGEPLAN es una institución del sector público, descentralizada, con personería jurídica y cuyo objeto es la coordinación de los efectos de la programación y planificación de los programas de gobierno que tiendan a dotar de poder a las comunidades buscando la autonomía municipal.

Coordinar las relaciones con las contrapartes cooperantes tanto de países como por ejemplo la los Estados Unidos de América USAID, Alemania GTZ, Japón JICA, Corea del Sur KOIKA etcétera. Como de entidades internacionales como el Banco Mundial BM, Banco Centroamericano de Integración Económica BCIE etcétera. Dentro de esta cooperación se incluye lo referente a las becas de estudio en el extranjero. Estando reguladas sus funciones dentro de la Ley del Organismo Ejecutivo Decreto número 114-97 en los Artículos 14 y 15.

Como se puede deducir no existe un apartado en dicha ley que regule la recepción, manejo y distribución de las donaciones monetarias entregadas a la SEGEPLAN ya que



dichos procedimientos se regulan por medio de manuales y guías internas. En este sentido se detallará la información proveída en la página web de la SEGEPLAN en cuanto a los manuales internos que regulan el procedimiento descrito anteriormente.

Dentro de los manuales que se mencionan están los siguientes: manual del Procedimientos de la Dirección de Análisis de la Cooperación Internacional de la SEGEPLAN, Estrategias para actuar como oferente de la cooperación SUR-SUR, Propuestas de contenido para el diseño de la política de cooperación internacional, Capacitación y puntos focales sobre los sistemas de información, capacitación, acompañamiento y seguimiento a las instancias de coordinación entre otros.

Hasta el procedimiento número 10 se mencionan los procesos que versan sobre el seguimiento y control de las donaciones y se pueden leer temas como: seguimiento y evaluación de los programas, proyectos e iniciativas internacionales a los que Guatemala está adscrita, Sistemas de seguimiento, monitoreo y evaluación de la cooperación internacional. Como se ha mencionado en anteriores párrafos de la presente investigación es palpable la necesidad que dichos manuales se reformen para darles una mayor fuerza de control y poder coercitivo o de ser necesario proponer al Congreso de la República la emisión de una ley que regule esta materia.

3.3.2. Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres

En cuanto a la ley que regula a la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres CONRED es el Decreto número 109-96 del Congreso de la República de



Guatemala, que es una normativa general sobre el sistema de coordinación de la prevención y mitigación de los desastres naturales causados tanto por factores climáticos naturales tales como huracanes, depresiones tropicales, terremotos etcétera. Como causados por la acción del hombre o antropogénicos tales como la deforestación, contaminación de los recursos hídricos, la negligencia en la construcción de la infraestructura entre otras causas. Factores que inciden directamente en la economía del país.

Su objetivo es crear la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres naturales o provocados con la finalidad de prevenir, mitigar, atender y participar en la rehabilitación y reconstrucción por los daños derivados de los efectos de los desastres que en el texto de la ley se le denominará Coordinadora Nacional.

La Coordinadora Nacional tendrá las siguientes finalidades: “Establecer los mecanismos, procedimientos y normas que propicien la reducción de desastres, a través de la coordinación interinstitucional en todo el territorio nacional. b. Organizar, capacitar y supervisar a nivel nacional, regional, departamental, municipal y local a las comunidades, para establecer una cultura en reducción de desastres, con acciones claras antes, durante y después de su ocurrencia a través de la implementación de programas, de organización, capacitación, educación, información divulgación y otros que se consideren necesarios”.²⁹

²⁹ Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres. **Hacia una cultura de reducción de desastres.** Pág. 4.



Se deben establecer los mecanismos, procedimientos y normas que propicien la reducción de desastres a través de la cooperación inter institucional en todo el territorio nacional; organizar, capacitar, supervisar a nivel nacional, regional, departamental, municipal y local a las comunidades para establecer una cultura de reducción de desastres con acciones claras antes, durante y después de la ocurrencia a través de la implementación de programas de organización, capacitación, educación, información, divulgación y otros que se consideren necesarios; e implementar en las instituciones públicas su organización, políticas y acciones para mejorar la capacidad de su coordinación interinstitucional en las áreas afines a la reducción de desastres de su conocimiento y competencia e instar a las privadas a seguir idénticos fines entre otras finalidades.

Se desarrolla como está conformada la CONRED que es el Consejo Nacional que está integrado por las siguientes instituciones: Ministerio de la Defensa Nacional, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Ministerio de Educación, Ministerio de Finanzas Públicas, Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, Ministerio de Gobernación, Coordinadora de la Junta y Secretaría de la CONRED que asistirá a las reuniones con voz pero sin voto, Cuerpos de Bomberos Nacionales, Asambleas de los Presidentes de los Colegios profesionales.

El Comité Coordinador de las Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras CACIF. Como acotación personal a la transcripción que se realizó de apartado de los objetivos de la CONRED contenidos en el Decreto número 109-96 Ley Orgánica de la CONRED considero que sus objetivos son bastante concretos y



alcanzables y en cuanto a la conformación del Consejo Nacional para la Reducción de Desastre se correcta su integración ya que se encuentran representadas tanto instituciones del estado como los actores económicos y sociales.

Corroborándose que la mayoría de los procedimientos de la recepción, manejo y distribución de la cooperación internacional no reembolsable o donaciones se desarrolla en su mayoría por medio de manuales internos de las instituciones de gobierno encargadas de manejar dicha cooperación internacional, careciendo muchas veces dichos instrumentos legales de la eficacia para hacer más efectivo dicho procedimiento.

Se puede agregar que en el Reglamento de la Ley de la CONRED se detallan algunos procedimientos de manera escueta, existiendo la necesidad de reformarse dichos manuales internos o bien formular una nueva ley que regule tan importante tema para el país. Teniendo en cuenta lo importante que es el presente tema para el bien de nuestra nación se considera necesario que se determine una comparación entre los distintos cuerpos legales que regulan el trámite de las donaciones.

Por medio de las instituciones de gobierno encargadas del manejo de estas donaciones que son la CONRED y la SEGEPLAN. En primer lugar se realizó un rápido detalle de los cuerpos legales que regulan la entrega y fiscalización de la cooperación internacional reembolsable o préstamos que según la ley está a cargo del Ministerio de Finanzas Pública. Según lo investigado en este tema existe bastante regulación de los préstamos que adquiere el país deduciéndose que existe este control en función que está en negociación el erario nacional.



En el otro sentido al realizarse el estudio de las instituciones encargadas del manejo de la cooperación internacional no reembolsable o donaciones, dichas instituciones que son la CONRED y la SEGEPLAN. Se determinó que dichas instituciones de gobierno manejan el trámite de tan importantes fondos por medio de manuales internos los cuales carecen de suficiente fuerza normativa o coercitiva siendo necesaria su reforma o la promulgación de una ley en la materia.

CAPÍTULO IV



4. La regulación con el derecho comparado y la necesidad de reformar las leyes administrativas

Para darle punto final a la presente investigación de tesis se efectuará una comparación concisa con el derecho comparado referente al presente tema. En atención a los antes mencionado que Guatemala está considerada por la ONU entre los 10 países a nivel mundial más vulnerables a sufrir los embates de los desastres naturales causados por el calentamiento global y que dentro estos 10 países, cuatro se encuentran en Centro América. Por esta razón y porque compartimos factores económicos y geográficos se realizó la comparación con instituciones y normativas con respecto al tema de la mitigación de desastres naturales a nivel de los países centroamericanos.

4.1. La Regulación en el tema del derecho comparado

En atención a la introducción al tema arriba descrito se realizó la respectiva investigación en cuanto a la existencia de algún organismo de carácter internacional que regule el tema de la coordinación de las instituciones gubernamentales a nivel centroamericano que trabajen en el manejo y la mitigación de los desastres naturales en el istmo institución que reviste de importancia porque como ya se mencionó antes dentro en Centro América se encuentran cuatro de los 10 países a nivel mundial más vulnerables a sufrir los embates de los desastres naturales. El nombre de esta institución es el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales



en la América Central –CEPREDENAC–, que es un organismo regional de carácter intergubernamental perteneciente al Sistema de Integración Centroamericana SICA, como Secretaría Especializada.

Dicha institución: “El Centro promueve y coordina la cooperación internacional y el intercambio de información, experiencias y asesoría técnica y científica en materia de prevención, mitigación, atención y respuesta de desastres. Asimismo, sistematiza y registra la información relacionada con la prevención, mitigación, respuesta, impacto y recuperación de desastres, en forma dinámica, interactiva y accesible, a nivel regional”.³⁰

El objeto general del CEPREDENAC es el de contribuir a la reducción de la vulnerabilidad y el impacto de los desastres naturales en la región centroamericana, Como parte integral del proceso de transformación y desarrollo sostenibles de la región en el marco del Sistema de Integración Centroamericana SICA a través de la promoción, apoyo y desarrollo de políticas y medidas de prevención, mitigación, preparación y gestión de emergencias.

Entre sus objetivos específicos se pueden mencionar: 1) Contribuir a la reducción de la vulnerabilidad de los sectores sociales y productivos, la infraestructura y el ambiente; 2) Contribuir al aumento del nivel de seguridad de los asentamientos humanos, la infraestructura y las inversiones concretas para el desarrollo social y económico. Así como velar a ayudar a las instituciones encargadas de mitigar y prevenir los efectos de

³⁰ <http://www.cepredenac.org/index.php/quienes-somos>. (Consultado: 3 de enero de 2020).



los desastres naturales en los países centroamericanos; 3) Promover la inclusión de las variables de prevención, preparación y mitigación del riesgo en los planes, programas y proyectos de desarrollo sostenible en el ámbito local, nacional y regional; 4) Promover la incorporación de la reducción de riesgos en las estrategias, políticas, planes y acciones de las organizaciones de la integración centroamericana en todos los sectores en el marco de las bases de coordinación adoptadas por las organizaciones del Sistema de Integración Centroamericana SICA.

Contribuir a la adopción y ejecución de medidas integradas de recursos hídricos promoviendo la declaración de las cuencas hidrográficas como unidades ecológicamente indivisibles, cuerpos acuáticos como ríos, lagos, nacimientos de agua, en el marco de las políticas de desarrollo fronterizo.

Esta institución es de gran importancia porque: “En Centroamérica las condiciones de vulnerabilidad social, económica y política entre otras, se manifiestan en el grado de exposición y fragilidad ante las amenazas; grandes inversiones en infraestructura, desarrollo urbano, sistemas de salud, educación, transporte, comunicación, agua, agricultura, energía y otros sectores siguen haciéndose sin considerar el riesgo de desastres”.³¹

Para el adecuado cumplimiento de sus fines tiene diversas normativas, siendo la principal, el Convenio Constitutivo que fue suscrito en Belice el 13 de septiembre del

³¹ Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en la América Central. **Política centroamericana de gestión integral de riesgo de desastres.** pág. 8.



año 2009 y que entro en vigencia en julio del año 2007 al ser ratificado por Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. Por su parte el Reglamento General de Funcionamiento fue aprobado por el Consejo de representantes del CEPREDENAC en la segunda sesión ordinaria en la ciudad de Guatemala en el mes de julio de 2009. Tanto el Convenio Constitutivo como el Reglamento General de Funcionamiento definen la forma de operar del CEPREDENAC como un organismo especializado en gestión de riesgos.

De igual manera se busca fortalecer a las instituciones nacionales para que en coordinación con las instancias regionales identifiquen respuestas efectivas a los desafíos ambientales, sociales, políticos y económicos que enfrenta la región centroamericana contribuyendo a reducir la vulnerabilidad y el impacto de los desastres naturales en la región.

4.2. República de Guatemala, Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres

En el caso de nuestro país la entidad de gobierno encargada de velar por la pronta respuesta u mitigación de los desastres tanto de tipo natural causado por la acción del hombre es la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres CONRED. Que es la institución de gobierno encargada de mitigar los efectos de los desastres naturales en el país así como de coordinar el trabajo de los centros de respuesta a los desastres naturales distribuidos dichos centros en toda la República. En su página web se detalla lo siguiente: el territorio de Guatemala debido a su posición geográfica, geológica y



teutónica está clasificado como uno de los países a nivel mundial con un alto potencial de múltiples amenazas naturales y por su posición social, económica, deterioro ambiental y bajo desarrollo humano genera altas condiciones de vulnerabilidad lo que provoca que gran porcentaje de la población, su infraestructura y sus servicios estén expuestos a diferentes riesgos que pueden desencadenar en desastres.

Asimismo se presentan amenazas de tipo antropogénicos en la relación humano/naturaleza y sus actividades productivas que generan condiciones de alto riesgo. En este contexto surgió el Comité Nacional de Emergencia CONE en el año 1989 como instancia que tenía como finalidad de la atención a una emergencia y la asistencia a la población en caso de desastres.

Posteriormente surgió la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres CONRED en 1996 la cual fue creada como entidad encargada de prevenir, mitigar, atender y participar en la rehabilitación y construcción de los daños derivados de la presencia de los desastres naturales, para la conservación del medio ambiente como obligación del Estado. Está regulada por el Decreto número 109-96 del Congreso de la República de Guatemala.

El marco legal es el Decreto 109-96 del Congreso de la República y Reglamento de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres. Es necesario mencionar que dicha ley no se encuentra disponible en formato físico sino solamente en formato digital haciéndose un poco difícil su estudio y lectura. En la ley se detalla de manera general la conformación de la CONRED, las entidades que conforman el Sistema Nacional de



Emergencia entre las que se encuentran además de la CONRED, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social IGSS entre otros.

También se detalla la conformación de los comités municipales de la primera respuesta en caso de desastres naturales en sus comunidades. En el caso del tema que nos compete que es el trámite de las donaciones provenientes del exterior en caso de desastres naturales dichos procedimiento se desarrolla por medio de reglamentos internos y según lo investigado dichos cuerpos legales carecen de fuerza coercitiva por lo que es necesario que reformen dichos manuales o bien si fuera el caso se proponga al Congreso de la República la emisión de una nueva ley a nivel nacional que regule la materia de manera específica en este tema tan importante para Guatemala.

4.3. República de El Salvador y la Dirección de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres

La misión de dicha entidad, según la doctrina es: “Administrar y coordinar con las instituciones del Sistema Nacional de Protección Civil, las acciones de Prevención y Mitigación de Desastres y Emergencias en todo el país, en Función de salvaguardar la vida y proteger los bienes de los habitantes de El Salvador, mediante una óptima utilización de los recursos a fin de asistir a las personas afectadas garantizando una inmediata y eficaz respuesta a las necesidades derivadas de un evento catastrófico”.³²

³² <https://proteccioncivil.gob.sv/marco-institucional/>. (Consultado: 3 de enero de 2020).



En cuanto a la institución responsable de velar por la reducción de los desastres naturales en la República de El Salvador recibe el nombre de la Dirección General de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres Naturales. Como observación personal se menciona que la página web de esta institución junto con la del gobierno de Costa Rica son las páginas web que mayor información proveen. Se establece como el marco institucional de la Dirección General de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres Naturales que es una institución autónoma del gobierno de la República de El Salvador con personería jurídica y capacidad para actuar en el marco legal.

Además pretende ser un sistema nacional de manejo de riesgos de desastres naturales en El Salvador provisto de un conglomerado humano competente, capaz de garantizar la protección de las personas, colectividades y la infraestructura vital de los efectos negativos de los desastres.

Promoviendo y potenciando capacidades orientadas a identificar, analizar, prevenir y mitigar riesgos para enfrentar y manejar desastres así como para recuperar y construir las condiciones sociales, económicas y ambientales afectadas por eventuales situaciones de emergencia o desastre natural. Siendo sus principales valores la prevención, ética, solidaridad y lealtad.

El marco legal que rige en El Salvador es la Ley de la Creación del Fondo Civil y Mitigación de Desastres. Después de un rápido examen a la ley antes mencionada se corrobora que es muy parecida a la ley que rige la CONRED de Guatemala, en el sentido que se detalla de manera general el objeto de la institución, como está



conformada también se puede mencionar que una de las funciones de dicha ley es la de coordinar la formación de comités locales de prevención y respuesta ante los desastres naturales así también se detallan los mecanismos de acción de dichos comités entre otros objetivos.

Al igual que la ley guatemalteca no se detalla en forma expresa algún reglamento o ley que de manera específica vele por la correcta recepción, manejo y distribución de las donaciones. Es importante hacer notar que dentro de la información provista en la página web de la institución salvadoreña a cargo de la mitigación y respuesta ante los desastres naturales está establecido un Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Dirección General de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres Naturales en la cual se detallan las funciones y requisitos que deben observar y cumplir los funcionarios que deseen laborar en dicha institución.

Se detallan las funciones y requisitos de puestos como los de los Jefes de Unidad, Secretario General, Sub Secretario, personal del Departamento de Asesoría Jurídica entre otros puestos. Resalto esto por la importancia que tiene el tema para nuestros países centroamericanos.

Ya que por distintos motivos tanto geográficos, demográficos etcétera esto hace a nuestros países muy vulnerables a sufrir los embates de los desastres naturales causados en su mayoría por el cambio climático. Siendo vital que en las instituciones de gobierno que velen por la respuesta y mitigación de los riesgos de los desastres naturales laboren las personas más calificadas.



4.4. República de Nicaragua, Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres Naturales

“En referencia a la información provista por la institución encargada de la mitigación de los desastres naturales en la República de Nicaragua que recibe el nombre de Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres –SINAPRED- se muestran datos generales de dicha institución del gobierno nicaragüense. Se puede agregar como acotación personal que la página web de la institución del Gobierno de Nicaragua antes descrita muestra más información que la página web de su contraparte hondureña y un poco menos que la institución de El Salvador”.³³

Se detalla que dicha institución del gobierno nicaragüense es la encargada de velar por la correcta coordinación de los esfuerzos de mitigación de los desastres naturales. Además se menciona que la misión de la SINAPRED es la de reducir la vulnerabilidad de las personas en riesgo de sufrir pérdidas como consecuencia de los desastres naturales y/o generados por el quehacer humano que ponen en peligro la vida de los conciudadanos, sus bienes, la economía nacional etcétera.

Y cuya visión es propiciar la construcción de los escenarios de desarrollo seguro y sostenible para el país y el concierto de las naciones induciendo y conduciendo las sinergias de todos los componentes institucionales, sectoriales, territoriales y actores de la sociedad civil dentro de un proceso de gestión de riesgos con enfoque social,

³³ <http://www.sinapred.gob.ni/>. (consultado: 4 de enero de 2020).



ambiental y económico de amplia participación ciudadana. En cuanto al marco legal que regula dicha institución no se encontró información disponible.

4.5. República de Costa Rica, Comité Nacional de Emergencias

Otra de las instituciones dentro de las instituciones que conforman el CEPREDENAC en la cual existe bastante información disponible y es bastante amigable con el usuario es la página web del Comité Nacional de Emergencias CONE, de la República de Costa Rica. Siendo junto con las páginas web de la CONRED de Guatemala y del DGPCMDN del El Salvador las páginas web con más información en general, compilación de reglamentos y leyes, fotografías, gráficos etcétera. El Comité Nacional de Emergencias es la entidad encargada de velar por la coordinación de los esfuerzos que ayuden a la mitigación de los daños causados por los desastres naturales, teniendo las mismas características de las demás instituciones a nivel centroamericano cuya información fue recopilada.

Dicha institución está regulada por el Decreto del Poder Legislativo de la República de Costa Rica emitido en fecha 11 de enero del año 2006 que recibe el nombre de Ley Nacional de Emergencias y Prevención de Riesgos. Que al igual que en los países de Guatemala y El Salvador se encarga de regular de manera general el tema de la prevención, respuesta y mitigación de los efectos de los desastres naturales.

A manera de análisis de mencionarán algunos aspectos de esta ley establecidas en el Artículo 14 las cuáles el Estado de Costa Rica deberá desarrollar para reducir las



causas de las pérdidas de vidas y las consecuencias sociales, económicas y ambientales inducidas por los factores de riesgo de origen natural y antrópico causadas por la actividad del hombre como ya se mencionó anteriormente estas actividades humanas pueden ser el mal uso de los recursos naturales, la sobre explotación de dichos recursos entre otras causas.

La de esta norma es conferir de un marco ágil y eficaz que garantice la reducción de las causas del riesgo así como el manejo oportuno, coordinado y eficiente de las situaciones de emergencia. Asimismo esta ley tiene la finalidad de definir e integrar los esfuerzos y las funciones del gobierno central. Las instituciones descentralizadas, las empresas públicas, los gobiernos locales, el sector privado y la sociedad civil organizada que participen en la prevención y atención de impactos negativos de sucesos que sean consecuencia directa de fuerza mayor o caso fortuito.

“Coordinar investigaciones científicas y técnicas para la prevención, mitigación y preparación ante cualquier situación de emergencia y establecer un marco para la prevención y mitigación de emergencia natural o causado por la acción humana”.³⁴

Dicha ley se basa en los principios de: Estado de necesidad y urgencia, B: Solidaridad e integridad del proceso de gestión, C: Racionalidad y proporcionalidad, D: Coordinación y protección de la vida, E. prevención entre otros principios. En síntesis esta ley al igual que en el caso de Guatemala y El Salvador regula de manera general las acciones tendientes a mitigar los impactos de los desastres naturales en sus respectivos países.

³⁴ Comisión Nacional de Emergencias. **Organización Nacional para casos de emergencias**. Pág. 3.



Así como la coordinación de los niveles de la primera respuesta ante un desastre natural que son los comités locales de emergencia que revisten importancia dados los últimos eventos como la erupción del volcán de Fuego y las últimas lluvias producto de los diversos huracanes que se han formado en el Caribe centroamericano entre otras eventos recientes y estableciendo acciones generales de coordinación y mitigación de eventos detallando en forma general cuáles son las instituciones encargadas de velar por la mitigación de los desastres naturales en la región.

Como comparación entre lo dispuesto por la Ley Nacional de Emergencias y Prevención de Riesgos que es la ley que rige el Comité Nacional de Emergencias de Costa Rica y el Decreto número 109-96 Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres de Guatemala procederé a redactar las finalidades de la ley que rige el CONE en Costa Rica y los primero 3 objetivos de la Ley de la CONRED de Guatemala para establecer algunas similitudes.

La ley del CONE de Costa Rica establece que su finalidad es: “La finalidad de esta norma es conferir un marco jurídico ágil y eficaz que garantice la reducción de las causas de riesgo así como el manejo oportuno, coordinado y eficiente de las situaciones de emergencia.

Asimismo esta ley tiene como finalidad de definir e integrar los esfuerzos y funciones del gobierno central, las instituciones descentralizadas, las empresas públicas, los gobiernos locales, el sector privado, la sociedad civil organizada que participen en la prevención y atención de impactos negativos de sucesos que sean consecuencia



directa de fuerza mayor o caso fortuito. Contribuyendo así a mantener un equilibrio en la paz social como en el aspecto económico ya que muchos de los efectos de los desastres naturales inciden directamente en la infraestructura del país.

En tanto que los primeros tres objetivos del Decreto número 109-96 Ley de la CONRED de Guatemala establece los siguientes: A) Establecer los mecanismos y normas que proporcionen la reducción de desastres a través de la coordinación interinstitucional en todo el territorio del país. B) Organizar, capacitar y supervisar a nivel nacional, regional, departamental, municipal y local a las comunidades para establecer una cultura de reducción de desastres con acciones claras antes, durante y después de la ocurrencia.

A través de implementación de programas de organización, capacitación, educación y divulgación y otros que considere necesario. C) Implementar en las instituciones públicas su organización, políticas y acciones para mejorar la capacidad de su coordinación interinstitucional en las áreas afines a la reducción de desastres de su conocimiento y competencia e instar a las privadas a perseguir idénticos fines. Como se pudo comprobar son bastantes parecidos los enunciados propuestos por ambas leyes.

4.6. República de Panamá

La entidad encargada de la prevención de desastres naturales que recibe el nombre Sistema Nacional de Protección Civil, situación que no deja de causar extrañeza ya que Panamá es uno de los países de Latinoamérica con un crecimiento económico



constante. Se redujo el análisis a los países centroamericanos para no hacerlo muy extenso. Al efectuar una investigación sobre dicho tema en la CONRED me mencionaron de la existencia del Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en la América Central CEPREDENAC que es institución de carácter regional que coordina los esfuerzos tendientes a la administración de las actividades que buscan la mitigación de los efectos causados por los desastres naturales en la región centroamericana.

Así como la coordinación de las instituciones a nivel centroamericano que versan sobre el tema. Siendo a su vez esta institución internacional parte del Sistema de Integración Centroamericana SICA. La información que obtuve de la página web de la institución mencionada anteriormente fue de gran ayuda ya que se encontró además de la información general del CEPREDENAC, la información de las instituciones encargadas de velar por la mitigación de los efectos causados por los desastres naturales en los países de Centroamérica.

Se señala la forma en que están conformadas dichas instituciones, el establecimiento de los comités nacionales de emergencia, en algunos casos la conformación de los comités locales de respuesta a los desastres naturales causados tanto por fenómenos de tipo natural como huracanes, terremotos, depresiones tropicales etcétera como por factores motivados por la acción del hombre.

Como la contaminación del ambiente, mal manejo de los recursos naturales, deforestación, poca educación sobre el cuidado de los recursos naturales, abuso de



autoridad o desconocimiento del tema ambiental de parte de las instituciones de gobierno encargadas del tema entre otras causas que son importantes.

En el caso de la institución del gobierno de El Salvador encargada de la mitigación de los desastres naturales como dato relevante se señala que esta institución cuenta con un manual que regula las características y requisitos que deben llenar las personas que deseen laborar en dicha institución. Lo cual habla bien del gobierno salvadoreño en cuanto a que le da importancia a este tema al contratar personal calificado para poder responder así de la mejor manera en caso de que ocurra un desastre natural en el vecino país.

4.7. Análisis jurídico del vacío legal en el trámite de la recepción, manejo y distribución de la cooperación internacional no reembolsable

En cuanto al desarrollo de este tema es importante señalar que en la presente investigación se analizó a las entidades encargadas de la recepción, manejo y distribución de las donaciones monetarias provenientes del exterior cuando ocurren desastres naturales en Guatemala siendo estas instituciones de gobierno la Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia y la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres

Ya que en lo que se refiere al manejo de la cooperación internacional reembolsable que son los préstamos que adquiere el país la institución de gobierno encargada del manejo de estos fondos es el Ministerio de Finanzas Públicas y más específicamente la



Dirección de Crédito Público. Asimismo se determinó lo referente a los préstamos que adquiere el gobierno de Guatemala tanto con países desarrollados por ejemplo los Estados Unidos de América, Japón, Alemania, la República de China en Taiwán etcétera. Como con Organismos Internacionales de Financiamiento como el Banco Mundial BM, el Fondo Monetario Internacional FMI, el Banco Centroamericano de Integración Económica BCIE entre otros.

En cuanto lo referente a los préstamos que adquiere el país y la entidad de gobierno que se encarga de manejar dichos fondos se determinó que en sus manuales y reglamentos existe un control estricto sobre el trámite de las obligaciones crediticias que adquiere el gobierno de Guatemala. Para demostrar la diferencia existente entre el control y la regulación del manejo de los préstamos en contraposición a la escasa regulación en el tema del manejo de las donaciones se detalla lo siguiente.

Como primer paso se menciona que el trámite de los préstamos contraídos por el gobierno de Guatemala tanto con países desarrollados, como con entidades internacionales de financiamiento como se mencionó anteriormente las maneja el Ministerio de Finanzas Públicas y más específicamente la Dirección de Crédito Público.

En lo referente a los cuerpos legales que regulan el trámite del manejo de los préstamos en primer lugar atendiendo al orden jerárquico de las leyes en Guatemala se menciona a la Constitución Política de la República de Guatemala como ley superior que norma y regula las funciones generales del estado. Otra de las leyes en las que está basado el funcionamiento de dicho proceso es la Ley del Organismo Ejecutivo que



regula lo referente al funcionamiento y lineamientos generales del Organismo Ejecutivo, siendo un poco más específicos en cuanto a regulación del trámite de los préstamos que adquiere el país se menciona a la Ley Orgánica del Presupuesto Decreto número 540-2013 que regula la forma en que se maneja el Presupuesto General del Estado.

Otra de las leyes que tiene pertinencia en el manejo de los préstamos es la Ley Orgánica del Banco de Guatemala Decreto número 16-2002 que regula las funciones de esta institución ya que en alguna parte del proceso comparte funciones con el Ministerio de Finanzas Públicas y también porque es la entidad de gobierno encargada de velar por mantener el orden marco económico del país.

En último lugar se menciona el Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Finanzas Públicas, Acuerdo Gubernativo número 28-2014 del Presidente de la República de Guatemala, que es el cuerpo legal que específicamente regula el trámite de los préstamos adquiridos por el gobierno. Como se puede apreciar el tema del manejo de los préstamos se encuentra regulado bajo estrictas normas de control interno, porque el país asume una responsabilidad a nivel internacional, no así en el caso de las donaciones las cuáles son una ayuda y por este motivo muchas veces no cumplen su objetivo de llegar a las poblaciones o grupos humanos que las necesitan y requieren.

En cuanto a las entidades de gobierno encargadas del trámite de la recepción y manejo de las donaciones provenientes del exterior en primer lugar se menciona a la Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia. El cuerpo legal que regula el trámite de las donaciones de parte de la SEGEPLAN se encuentra contenido de



manera escueta en la Ley del Organismo Ejecutivo Decreto número 114-97 y más específicamente en los Artículos 14 y 15 se menciona dicho tema y los demás trámites se desarrollan mediante manuales internos de la entidad. La otra entidad encargada del manejo de las donaciones provenientes del exterior es la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres CONRED.

El cuerpo legal que norma el trabajo de esta entidad es la Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres CONRED Decreto Ley número 19-96 en dicho instrumento legal se desarrolla de manera general la forma en que está constituida la CONRED, su objeto, el establecimiento del Comité Nacional de Emergencias y la conformación de los comités locales de respuesta y emergencia entre otros temas.

En el caso de la regulación de la recepción, manejo y distribución de las donaciones provenientes del exterior estas se norman por medio de manuales y reglamentos internos los cuáles en ambas entidades como son la SEGEPLAN y la CONRED estos manuales son bastante escuetos y carecen de fuerza normativa y coercitiva y consciente de la importancia del tema para el país se recomienda la reforma de dichos manuales y reglamentos entre otras acciones.

Como resumen se agrega que se realizó un estudio sobre el trámite de la cooperación internacional reembolsable o los préstamos que adquiere el país como ya se dijo anteriormente en la presente investigación de tesis pueden provenir tanto de países desarrollados por ejemplo los Estados Unidos de América, Japón, Alemania, la



República de China en Taiwán entre otros así como de Organismos Internacionales Financieros como el Banco Mundial BM, el Fondo Monetario Internacional FMI, el Banco Centroamericano de Integración Económica BCIE entre otros.

Siendo la entidad del gobierno de Guatemala que maneja dichos fondos el Ministerio de Finanzas Públicas y más específicamente la Dirección de Crédito Público y se pudo corroborar que en dicho trámite existe una regulación bastante estricta y completa atendiendo a que los fondos que se negocian afectan parte del erario de la nación.

En cuanto al procedimiento del manejo de la cooperación internacional no reembolsable o donaciones que ingresan al país lo manejan la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres CONRED y la Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia SEGEPLAN. Demostrándose en el transcurso de la presente investigación que dichos procedimientos se manejan mediante manuales y reglamentos internos de las entidades antes mencionadas y dichos manuales y reglamentos carecen de fuerza coercitiva y normativa por lo cual se hace necesario requerir la reforma de dichos reglamentos o proponer otras acciones en ese sentido atendiendo a la importancia que tiene el tema para la nación.

Por lo cual se hace ver la importancia del tema de la presente tesis. Ya que conociendo que Guatemala se encuentra entre los primeros diez países a nivel mundial. Más vulnerables a sufrir los efectos de los desastres naturales causados por el calentamiento global. Para citar solo algún ejemplo de estos desastres naturales. En los últimos 25 años han sucedido una serie de eventos catastróficos. Mencionaré algunos



ejemplos: en el año mil novecientos noventa y cinco el huracán Mitch. En el año dos mil cinco el huracán Stan. En el dos mil diez el huracán Agatha. En el dos mil quince el deslave en la aldea El Cambray. En el dos mil dieciocho la erupción del volcán de Fuego. Y más recientemente en el año dos mil veinte los huracanes Eta y Iota solo por citar algunos ejemplos.



CONCLUSIÓN DISCURSIVA

El problema detectado en el transcurso de la presente investigación es que en el trámite de la entrega, manejo y distribución de las donaciones monetarias provenientes del exterior en caso de ocurrir un desastre natural en el país existe un vacío legal. Ya que las instituciones encargadas de este trámite en este caso la SEGEPLAN y la CONRED manejan estos procedimientos por medio de manuales y reglamentos internos los cuales carecen de fuerza operativa y coercitiva. Las instituciones de gobierno encargadas de manejar las donaciones monetarias provenientes del exterior. En el caso de la CONRED se regula en su ley orgánica Decreto Ley número 109-96 que regula de manera general su objetivo y funcionamiento y en una breve parte se menciona el tema de las donaciones.

Y en el caso de la SEGEPLAN esta se regula en la Ley del Organismo Ejecutivo Decreto número 114-97 del Congreso de la República de Guatemala en especial en los Artículos 14 y 15 se menciona escuetamente el tema de las donaciones, desarrollándose dicho procedimiento por medio de manuales internos. Por lo expuesto, se estipula la necesidad de reformar los manuales y reglamentos internos para el trámite del manejo de las donaciones por las instituciones encargadas de este trámite que son la SEGEPLAN y la CONRED y proponer al Congreso de la República de Guatemala la aprobación de una ley que rijan dicho tema.



BIBLIOGRAFÍA



BASTERRA, Marcela. **El problema de las lagunas en el derecho.** 1ª ed.; (s.l.i.): (s.e.), 2005.

BELLO, Cruz. **Desastres naturales.** España: Ed. Marcial Pons, 2002.

CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario jurídico elemental.** 26ª ed.; Argentina: Ed. Heliasta, 2008.

CALDUCH, Rolando. **Los actores internacionales.** 1ª ed.; España: Ed. Ciencias sociales. 2011.

Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en la América Central. **Política centroamericana de gestión integral de riesgo de desastre.** 1ª ed.; Costa Rica: (s.e.), 2017.

CHIANI, Ana María, **La cooperación internacional.** Argentina: Ed. ACEP, 2009

CHIANI, Ana María. **La cooperación internacion.** Argentina: Ed. ACEP, 2009

CONTI, María Belén. **Crédito público.** Tesis de grado. Argentina: Universidad Nacional de la Pampa, 2013.

Comisión Nacional de Emergencias. **Organización Nacional para casos de emergencias.** Costa Rica: Ed. CNE, 2008.



Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres. **Hacia una cultura de reducción de desastres.** Guatemala: Ed. CONRED, 2008.

Del Cid Pimentel, Roberto. **Análisis jurídico en Guatemala para una correcta regulación en torno a la prevención y mitigación de desastres naturales.** Pág. 12.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. **Aprendiendo a prevenir los desastres.**

<http://www.cepredeanac.org/index.php/quienes-somos>. (Consultado: 3 de enero de 2020).

<https://dca.gob.gt/noticias-guatemala-diario-centro-america/cooperacion-internacional-no-reembolsable-> (Consultado: 2 de enero de 2020).

<https://www.contraloria.gob.gt/index.php/filosofia/>. (Consultado: 2 de enero de 2019).

<https://proteccioncivil.gob.sv/marco-institucional/>. (Consultado: 3 de enero de 2020).

<http://www.sinapred.gob.ni/>. (Consultado: 4 de enero de 2020)

JUÁREZ ALVARADO, Jaime Danilo. **La función financiera.** Argentina: (s.e.), 2008.

LAROUSSE, Kingfisher **Gran enciclopedia integral.** México: Ed. Porrúa, 2000



Ministerio de Finanzas Públicas. **Responsabilidad legal de las unidades ejecutoras.**
Guatemala: Ed. Minfin, 2013.

Ministerio de Finanzas Públicas. **Cuenta única de préstamos y donaciones.**
Guatemala: Ed. Minfin, 2012

ORBAL, Mario. **Enciclopedia jurídica omeba.** 1ª ed.; Argentina: (s.e.). 1980.

Organización Panamericana de la Salud. **Asistencia humanitaria en caso de desastres.** Estados Unidos de América: Ed. OPM, 1999.

REATEGUI SÁNCHEZ, James. **Los delitos de corrupción de funcionario y criminalidad organizada.** Argentina: Ed. De Palma, 1997.

Secretaría de Planificación Ejecutiva de la Presidencia. **Informe nacional sobre cooperación Internacional para el desarrollo y eficacia de la ayuda a Guatemala.** Guatemala: Ed. SEGEPLAN, 2015.

Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia. **Informe de la ejecución prevista en el presupuesto general de ingresos y egresos del Estado.** Guatemala: Ed. SEGEPLAN, 2015.

VARGAS, Mariuxi. **Herramientas para la gestión ciudadana.** 1ª ed.; (s.i.i.): (s.e.), 2013.



Legislación:

Constitución Política de la República de Guatemala. Asamblea Nacional Constituyente, 1985.

Ley Orgánica de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres. Decreto 109-98 del Congreso de la República de Guatemala, 1998.

Ley del Organismo Ejecutivo. Decreto 114-97 del Congreso de la República de Guatemala, 1997.

Ley Orgánica del Presupuesto. Decreto 13-2013 del Congreso de la República de Guatemala, 2013.

Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto. Acuerdo Gubernativo 540-2013 del Presidente de la República de Guatemala, 2013.

Reglamento Orgánico interno del Ministerio de Finanzas Públicas. Acuerdo Gubernativo 25-2014 del Presidente de la República de Guatemala, 2014.