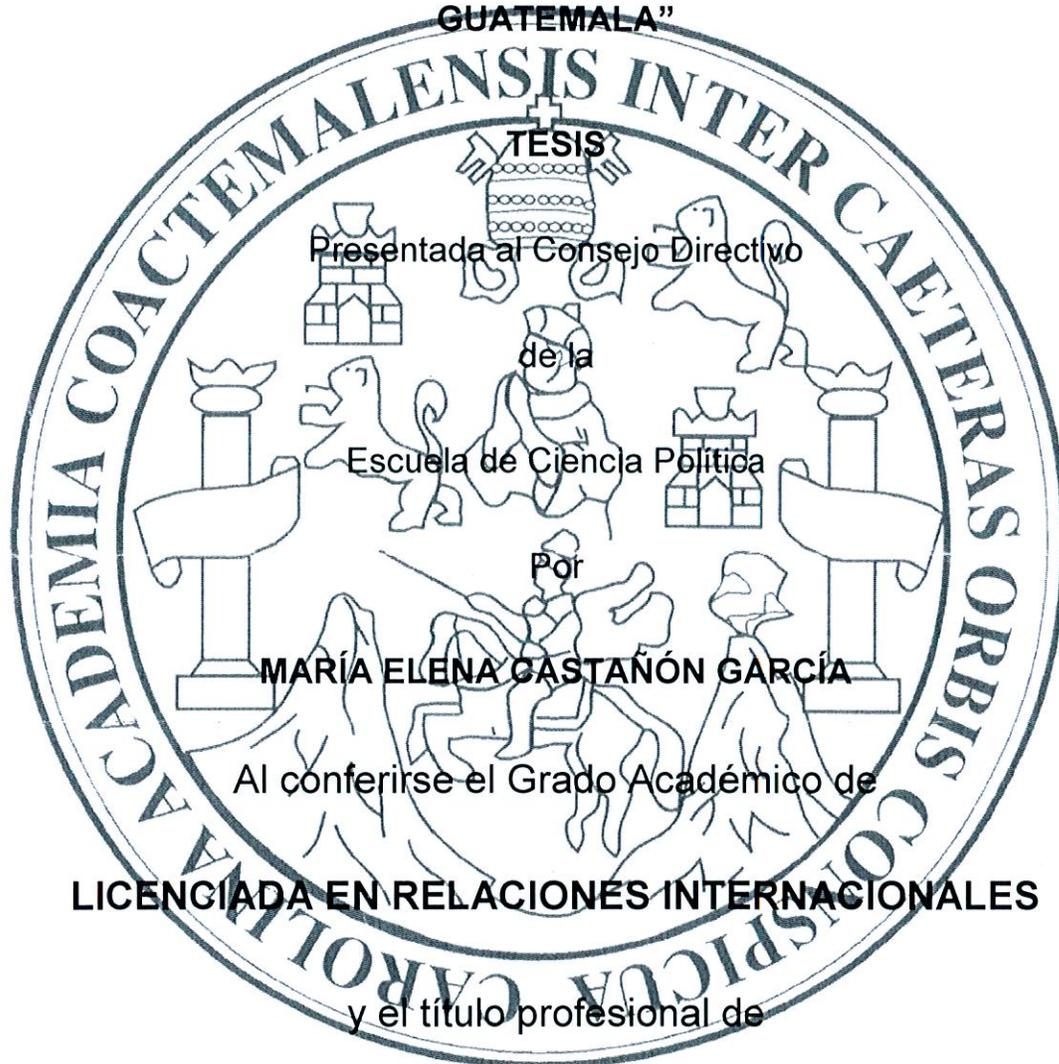


**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA**

**“ANÁLISIS DE LA PARTICIPACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO  
Y EL GRUPO DE DONANTES G13 EN LA MESA SECTORIAL  
DE SEGURIDAD Y JUSTICIA COMO CONTRIBUCIÓN AL  
FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE JUSTICIA EN  
GUATEMALA”**



**INTERNACIONALISTA**

**Guatemala, febrero de 2013**

## **UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

### **RECTOR MAGNIFICO**

Lic. Carlos Estuardo Gálvez Barrios

### **SECRETARIO GENERAL**

Dr. Carlos Guillermo Alvarado Cerezo

### **CONSEJO DIRECTIVO DE LA ESCUELA DE CIENCIA POLITICA**

DIRECTORA:	Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
VOCAL I:	Licda. Mayra Villatoro Del Valle
VOCAL II:	Lic. Juan Carlos Guzmán Morán
VOCAL III:	Lic. Jorge Luis Zamora Prado
VOCAL IV:	Br. Maylin Valeria Montufar Esquina
VOCAL V:	Br. Román Castellanos Caal
SECRETARIO:	Lic. Marvin Norberto Morán Corzo

### **TRIBUNAL QUE PRACTICO EL EXAMEN GENERAL DE CONOCIMIENTOS**

COORDINADOR:	Lic. Francisco José Lemus Miranda
EXAMINADOR:	Lic. Henry Dennys Mira Sandoval
EXAMINADOR:	Lic. Oscar Estuardo Bautista Soto
EXAMINADOR:	Lic. Pablo Daniel Rangel Romero
EXAMINADOR:	Lic. Marcio Palacios Aragón

### **TRIBUNAL QUE PRACTICO EL EXAMEN DE GRADUACIÓN**

DIRECTORA:	Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
SECRETARIO:	Lic. Marvin Norberto Morán Corzo
COORDINADOR:	Lic. Francisco José Lemus Miranda
EXAMINADOR:	Lic. Henry Dennys Mira Sandoval
EXAMINADOR:	Lic. Mario Augusto Castro Orantes

Nota: Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la tesis. (Artículo 74 del Reglamento de Evaluación y Promoción de Estudiantes de la Escuela de Ciencia Política)



Escuela de Ciencia Política

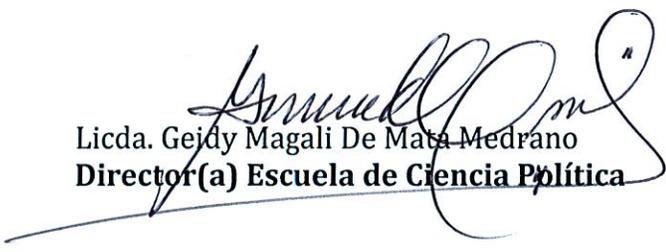
---

**ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE  
GUATEMALA:** Guatemala, veintiuno de enero del año dos mil trece.-----

Con vista en los dictámenes que anteceden y luego de verificar la autenticidad de la certificación de Examen de Suficiencia y/o cursos aprobados por la Escuela de Ciencias Lingüísticas, se autoriza la impresión de la Tesis titulada: **“ANÁLISIS DE LA PARTICIPACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO Y DEL GRUPO DE DONANTES G13 EN LA MESA SECTORIAL DE SEGURIDAD Y JUSTICIA COMO CONTRIBUCIÓN AL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE JUSTICIA EN GUATEMALA”** presentada por el (la) estudiante **MARÍA ELENA CASTAÑÓN GARCÍA**, carnet No. **200716333**

Atentamente,

**“ID Y ENSEÑAD A TODOS”**

  
Licda. Geidy Magali De Mata Medrano  
Director(a) Escuela de Ciencia Política

Se envía el expediente  
c.c.: Archivo  
9/myda



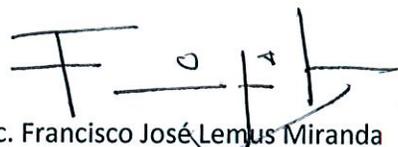
Escuela de Ciencia Política  
Edificio M-5, Ciudad Universitaria, zona 12  
Guatemala, Guatemala

## ACTA DE DEFENSA DE TESIS

En la ciudad de Guatemala, el día ocho de octubre de dos mil doce, se realizó la defensa de tesis presentada por el (la) estudiante **MARÍA ELENA CASTAÑÓN GARCÍA**, carnet No. **200716333**, para optar al grado de Licenciado (a) en **Relaciones Internacionales** titulada: **"ANÁLISIS DE LA PARTICIPACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO Y DEL GRUPO DE DONANTES G13 EN LA MESA SECTORIAL DE SEGURIDAD Y JUSTICIA COMO CONTRIBUCIÓN AL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE JUSTICIA EN GUATEMALA"** el Tribunal Examinador integrado por: Lic. Mario Augusto Castro Orantes, Lic. Henry Dennyss Mira Sandoval y Lic. Francisco José Lemus Miranda, Coordinador (a) de la Carrera de Relaciones Internacionales. Los infrascritos miembros del Tribunal Examinador desarrollaron dicha evaluación y consideraron que para su aprobación deben incorporarse algunas correcciones a la misma.

  
Lic. Mario Augusto Castro Orantes  
Examinador

  
Lic. Henry Dennyss Mira Sandoval  
Examinador

  
Lic. Francisco José Lemus Miranda  
Coordinador de Carrera



c.c.: Archivo  
myda/



**ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA:** Guatemala, diecinueve de septiembre del año dos mil doce.-----

**ASUNTO:** El (la) estudiante **MARÍA ELENA CASTAÑÓN GARCÍA**, carnet No. **200716333**, continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del Lic. Luis Fernando Mack Chang, en su calidad de Asesor (a), pase al Coordinador (a) de la Carrera de RELACIONES INTERNACIONALES para que proceda a conformar el Tribunal Examinador que escuchará y evaluará la defensa de tesis, según Artículo Setenta (70) del Normativo de Evaluación y Promoción de Estudiantes de la Escuela de Ciencia Política.

Atentamente,

**"ID Y ENSEÑAD A TODOS"**



Licda. Geidy Magali De Mata Medrano  
**Directora Escuela de Ciencia Política**

Se envía el expediente  
c.c.: Archivo  
myda/  
7



Universidad de San Carlos de Guatemala  
Escuela de Ciencia Política

Guatemala, 18 de septiembre de 2012

**Licenciada Geidy Magali De Mata**

Directora  
Escuela de Ciencia Política  
Universidad de San Carlos de Guatemala

Estimada Licenciada De Mata:

Por este medio me es grato comunicarle el avance del proceso de seguimiento que he realizado a la tesis titulada: **“Análisis de la participación del Ministerio Público y el grupo de donantes del G-13 en la mesa sectorial de seguridad y justicia como contribución al fortalecimiento del sistema de justicia en Guatemala”**, desarrollado por María Elena Castañon García, Carnet número **2007 16333**, como parte de su trabajo de tesis para optar al grado de Licenciada en Relaciones Internacionales. Al respecto, quisiera resaltar que la estudiante Castañon García ha sido muy responsable en las indicaciones y correcciones sugeridas al diseño de investigación como a los instrumentos de recolección de información, por lo que el trabajo resultante es un excelente acercamiento a los problemas, debilidades y oportunidades de los procesos de fortalecimiento institucional que se desarrollan en Guatemala desde los esfuerzos de las agencias de Cooperación, en este caso concreto, la instancia de la Mesa Sectorial de Seguridad y Justicia como mecanismo de las agencias donantes en Guatemala (el G-13) para coordinar la ayuda que recibe el país en la materia.

En ese sentido, el trabajo documenta la complejidad del esquema y los problemas operativos, políticos y de coordinación que conlleva tal mecanismo institucional de cooperación, aunque también se señalan las oportunidades desaprovechadas y las posibilidades que se abren para el país en la búsqueda de fortalecer institucionalmente a las instituciones encargadas de la Seguridad y la Justicia, pilares fundamentales del desarrollo democrático de Guatemala. Por ello, conociendo de la calidad del trabajo presentado y del aporte que dicho trabajo realiza para el análisis de la realidad nacional, no tengo dudas en recomendar que el estudio de María Elena Castañon García continúe el trámite respectivo para que sea reconocido como trabajo de grado.

Sin otro particular:

Dr. Luis Fernando Mack  
Asesor de Tesis

Edificio M-5, Secretaría  
Ciudad Universitaria, zona 12  
Ciudad de Guatemala



**ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA:** Guatemala, doce de septiembre del dos mil doce.-----

ASUNTO: El (la) estudiante **MARÍA ELENA CASTAÑÓN GARCÍA**, carnet no. **200716333**, continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del (de la) Coordinador (a) de Carrera correspondiente, pase al (a la) Asesor (a) de Tesis, Lic. Luis Mack Echeverría para que brinde la asesoría correspondiente y emita dictamen.

Atentamente,

**"ID Y ENSEÑAD A TODOS"**

  
Licda. Geidy Magalí De Mata Medrano  
**Directora Escuela de Ciencia Política**

Se envía el expediente  
c.c.: Archivo  
myda/  
6



Guatemala, 7 septiembre del 2012.

Licenciado(a)  
Geidy Magaqlí De Mata Medrano  
**Directora Escuela de Ciencia Política**  
**Universidad de San Carlos de Guatemala**

Respetable Licenciada De Mata :

Me permito informarle que para desarrollar la tesis titulada: **"ANÁLISIS DE LA RELACIÓN ENTRE EL MINISTERIO PÚBLICO Y EL GRUPO DE DONANTES G13 EN LA MESA SECTORIAL DE JUSTICIA Y SEGURIDAD COMO CONTRIBUCIÓN AL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE JUSTICIA EN GUATEMALA"**, propuesto por el (la) estudiante **MARÍA ELENA CASTAÑÓN GARCÍA**, carnet no. **200716333** puede autorizarse como Asesor (a) a Lic. Luis Mack Echeverría

Cordialmente,

**"ID Y ENSEÑAD A TODOS"**

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Francisco José Lemus Miranda', written over a horizontal line.

Lic. Francisco José Lemus Miranda  
**Coordinador de la Carrera**

c.c.: Archivo  
myda/  
5



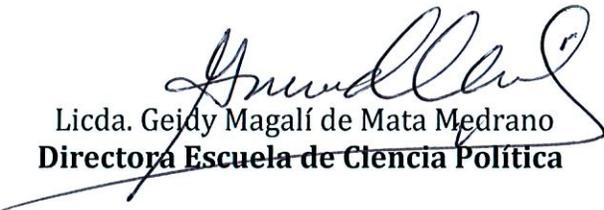
**ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE  
GUATEMALA:** Guatemala, treinta y uno de agosto del dos mil doce.-----

ASUNTO: El (la) estudiante **MARÍA ELENA CASTAÑÓN  
GARCÍA, carnet no. 200716333**, continúa trámite  
para la realización de su Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del (de la) Coordinador (a)  
del Área de Metodología, pase al (a la) Coordinador (a) de Carrera correspondiente, para  
que emita visto bueno sobre la propuesta de Asesor.

Atentamente,

**"ID Y ENSEÑAD A TODOS"**

  
Licda. Geidy Magalí de Mata Medrano  
**Directora Escuela de Ciencia Política**

Se envía el expediente  
c.c.: Archivo  
myda/  
4



Guatemala, 7 de agosto del 2012.

Licenciado(a)  
Geidy Magali De Mata Medrano  
**Directora**  
**Escuela de Ciencia Política**  
**Universidad de San Carlos de Guatemala**

Respetable Licenciada De Mata

Me permito informarle que, tuve a la vista el diseño de tesis, titulado: **“ANÁLISIS DE LA RELACIÓN ENTRE EL MINISTERIO PÚBLICO Y EL GRUPO DE DONANTES G 13 EN LA MESA SECTORIAL DE JUSTICIA Y SEGURIDAD COMO CONTRIBUCIÓN AL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE JUSTICIA EN GUATEMALA”**, presentado por el (la) estudiante **MARÍA ELENA CASTAÑÓN GARCÍA**, carnet no. **200716333**, quien realizo las correcciones solicitadas y por lo tanto, mi dictamen es favorable para que se apruebe dicho diseño y se proceda a realizar la investigación.

Atentamente,

**“ID Y ENSEÑAD A TODOS”**

Dr. Gustavo Palma Murga  
**Coordinador del Área de Metodología**



Se envía el expediente  
c.c.: Archivo  
myda/  
3



**ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE  
GUATEMALA:** Guatemala, tres de agosto del año dos mil doce. -----

ASUNTO: El (la) estudiante **MARIA ELENA CASTAÑÓN  
GARCÍA, carnet no. 200716333**, continúa trámite  
para la realización de su Tesis.

Habiéndose aceptado el tema de tesis propuesto, por parte del (de la) Coordinador (a)  
de Carrera pase al (a la) Coordinador (a) del Área de Metodología, para que se sirva  
emitir dictamen correspondiente sobre el diseño de tesis.

Atentamente,

**"ID Y ENSEÑAD A TODOS"**

  
Licda. Geidy Magali De Mata Medrano  
**Directora Escuela de Ciencia Política**

c.c.: Archivo  
myda/  
2



Guatemala, 2 de agosto del 2012.

Licenciado(a)  
Geidy Magali De Mata Medrano  
**Director(a)**  
**Escuela de Ciencia Política**  
**Universidad de San Carlos de Guatemala**

Respetable Licda. De Mata

Me permito informarle que el tema de tesis: **“ANÁLISIS DE LA RELACIÓN ENTRE EL MINISTERIO PÚBLICO Y EL GRUPO DE DONANTES G 13 EN LA MESA SECTORIAL DE JUSTICIA Y SEGURIDAD COMO CONTRIBUCIÓN AL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE JUSTICIA EN GUATEMALA”**, propuesto por el (la) estudiante MARIA ELENA CASTAÑON GARCIA, carnet no.200716333 **puede autorizarse**, dado que el mismo cumple con las exigencias mínimas de los contenidos de la carrera.

Cordialmente,

**“ID Y ENSEÑAD A TODOS”**

Lic. Francisco José Lemus Miranda  
**Coordinador(a) de Carrera**

c.c.: Archivo  
myda/  
1

## ACTO QUE DEDICO

A **Dios**, por transformar mi vida con su amor sin condiciones, por ofrecerme salvación y vida eterna sin que lo merezca. A Él le entrego esta profesión, para que a través de mí pueda servir a mi país sin olvidarme de mis principios.

A mis padres, **María Elena de Castañón** por enseñarme el valor de la disciplina, responsabilidad y pasión en cada actividad que realizo. **Mibzar Castañón** por enseñarme con su ejemplo la importancia de la honestidad, humildad, perseverancia y superación. Les agradezco por invertir en mi educación, siendo ésta la herramienta que llevaré conmigo siempre para continuar superándome.

A mis hermanos **Kevin y Vinicio**, mis tías y tíos, primas y primos por compartir junto a mí aquellos buenos y malos momentos que ha conllevado éste y otros procesos de crecimiento en mi vida.

A mi novio, **Mefi-Boset Navarro**, por apoyarme en fortalecer mi relación personal con Dios, por enseñarme a creer en mis capacidades y ser humilde de los logros que alcance. Por animarme en las circunstancias difíciles y recordarme a disfrutar cada momento de la vida.

A mis consejeros, **Neftalí Sanic y Marlyn Guerrero**, por estar dispuestos a escuchar mis sueños, mis frustraciones, mis luchas y mis logros.

A mis amigos internacionalistas, por vivir a mi lado experiencias inolvidables en esta universidad, por brindarme su amistad genuina.

A mis amigos músicos y aquellos que he conocido a lo largo de mi vida en distintos lugares, por animarme a cumplir esta meta y por las aspiraciones que compartimos en común.

A la Universidad de San Carlos de Guatemala, a mis catedráticos, en especial al Dr. Luis Mack, por compartir su conocimiento y experiencia.

## ÍNDICE GENERAL

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO 1. ASPECTOS TEÓRICOS Y METODOLÓGICOS.....</b>	<b>1</b>
1.1. Justificación.....	1
1.2. Planteamiento del Problema.....	2
1.3. Delimitación del Problema.....	3
1.3.1. Espacial.....	3
1.3.2. Temporal.....	3
1.4. Aspecto Teórico.....	4
1.5. Objetivos.....	6
1.6. Aspectos Metodológicos.....	7
<b>CAPÍTULO 2. INSTITUCIONES PÚBLICAS DE JUSTICIA EN GUATEMALA.....</b>	<b>9</b>
2.1. Ministerio Público.....	9
2.2. Ministerio de Gobernación.....	10
2.3. Organismo Judicial.....	11
2.4. Instituto de la Defensa Pública Penal.....	11
2.5. Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala.....	12
2.6. Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad.....	13
2.7. Instancia Coordinadora de la Modernización del sector Justicia.....	14
2.8. Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala.....	15
<b>CAPÍTULO 3. CONSEJO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL.....</b>	<b>19</b>
3.1. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN).....	22
3.2. Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREX).....	24
3.3. Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN).....	25

<b>CAPÍTULO 4. GRUPO DE DONANTES G13.....</b>	<b>27</b>
<b>4.1. Antecedentes.....</b>	<b>27</b>
4.2. Marco Internacional del G13 .....	29
4.3. Estructura del G13 .....	32
4.3.1. Nivel Político .....	32
4.3.2. Nivel Técnico.....	33
4.3.3. Nivel Técnico Sectorial y/o Temático .....	33
<b>CAPÍTULO 5. LA MESA SECTORIAL DE SEGURIDAD Y JUSTICIA .....</b>	<b>35</b>
5.1. Antecedentes .....	35
5.2. Marco jurídico de la Mesa Sectorial .....	39
5.2.1. Declaración de Antigua I.....	39
5.2.2. Declaración de Antigua II.....	42
5.3. Participación del Ministerio Público en la Mesa Sectorial .....	43
5.4. Participación del Grupo de Donantes G13 en la Mesa Sectorial .....	46
5.5. Funcionalidad de la Mesa Sectorial.....	47
5.5.1. La CICIG como institución canalizadora de la cooperación internacional.	49
5.5.2. El Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz como estrategia política ...	50
5.6. Importancia de la Mesa Sectorial como contribución al fortalecimiento del Sistema de Justicia.....	50
<b>6. ORDENAMIENTO JURÍDICO NACIONAL PARA FORTALECER EL SISTEMA DE SEGURIDAD Y JUSTICIA.....</b>	<b>53</b>
6.1. Constitución Política de la República .....	53
6.2. Ley Orgánica del Ministerio Público, Decreto No. 40-94 .....	54
6.3. Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97 .....	55
6.4. Ley del Servicio Público Penal, Decreto 129-97 .....	59
6.5. Ley Orgánica del INACIF, Decreto 32-2006.....	60

6.6. Reglamento de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, Decreto No. 166-2011 .....60

6.7. Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz ..... 62

**7. ORDENAMIENTO JURÍDICO INTERNACIONAL PARA FORTALECER EL SISTEMA DE SEGURIDAD Y JUSTICIA ..... 65**

7.1. Acuerdo entre la Organización de Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala relativo al establecimiento de una Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), Decreto No. 35-2007 ..... 65

**CONCLUSIONES ..... 69**

**RECOMENDACIONES..... 71**

**BIBLIOGRAFÍA ..... 73**

## INTRODUCCIÓN

El trabajo investigativo que se presenta a continuación aborda la participación que el Ministerio Público y el Grupo de Donantes G13 han tenido en la Mesa Sectorial de Seguridad y Justicia, en pro del fortalecimiento del sistema de justicia en Guatemala. La Declaración de Antigua I y II, constituyen el marco jurídico de esta Mesa Sectorial, cuyo espacio de diálogo y consulta entre el gobierno, la sociedad civil y la comunidad de cooperantes internacionales tiene la finalidad de generar propuestas y consensos que permitan planificar y dar seguimiento a aquellas políticas públicas objetivizadas en un Marco Estratégico y planes operativos anuales y multianuales.

De manera que para iniciar esta investigación, se aborda en el capítulo 1, una síntesis de aquellos aspectos teórico-metodológicos que se consideraron necesarios para su realización.

En el capítulo 2, se determinan las instituciones públicas del sector justicia en Guatemala, siendo estas el Ministerio Público, Ministerio de Gobernación, Organismo Judicial, Instituto de la Defensa Pública Penal, Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala, Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad, la Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia y la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala.

En el capítulo 3, se abordan las instituciones públicas que forman parte del Consejo de Coordinación de la Cooperación, siendo éstas: la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Finanzas Públicas.

Posteriormente, se dan a conocer los antecedentes, el marco jurídico internacional y la estructura del Grupo de Donantes G13 a fin de que en el siguiente apartado, se conozcan los actores nacionales e internacionales de la Mesa Sectorial de Seguridad y Justicia.

En el capítulo 5 se aborda, principalmente, un análisis de la participación del Ministerio Público y del G13 en la Mesa Sectorial. Sin dejar a un lado la funcionalidad e importancia de este espacio de diálogo.

Finalmente, en el capítulo 6 y 7 se incluye el ordenamiento jurídico interno e internacional más importante utilizado en esta investigación, a fin de que el lector tenga el acceso de consultar y verificar en los instrumentos jurídicos la información que se aborda.

# CAPÍTULO 1. ASPECTOS TEÓRICOS Y METODOLÓGICOS

## 1.1. Justificación

Tras iniciarse el conflicto armado interno en Guatemala en 1960, la cooperación internacional tuvo una incidencia importante para que los Acuerdos de la Paz Firme y Duradera se llevaran a cabo en 1996. En ellos, se reconocen los esfuerzos nacionales e internacionales de la Comisión Nacional de Reconciliación, la Asamblea de la Sociedad Civil, la Moderación de las Naciones Unidas e incluso de la Iglesia Católica. Así como el acompañamiento del Grupo de Países Amigos del Proceso de Paz integrado por la República de Colombia, el Reino de España, los Estados Unidos de América, los Estados Unidos Mexicanos, el Reino de Noruega y la República de Venezuela.

Producto de este enfrentamiento armado entre gobierno y sociedad civil que duró 36 años. Las instituciones del Estado perdieron credibilidad y legitimidad, debido a la innegable violación de Derechos Humanos cometidos.

De modo que, luego de los nueve años que conllevó concluir este proceso de negociación hacia la paz, el compromiso de la comunidad internacional se enfocó, principalmente en contribuir en el desarrollo sostenible del país y posteriormente en fortalecer el Estado de Derecho.

Uno de los espacios que se diseñó en 2008 para dar cumplimiento a este último, es la Mesa Sectorial de Seguridad y Justicia, en donde la cooperación internacional del G13 y las instituciones públicas del sector se comprometieron a orientar sus esfuerzos y recursos a consolidarla. Sin embargo, los actores que la conforman, siendo el más importante para esta investigación el Ministerio Público y el G13, presentan dificultades innegables de coordinación y comunicación tanto a nivel institucional como intersectorial.

## 1.2. Planteamiento del Problema

La cooperación internacional se ha comprometido a través de instrumentos jurídicos internacionales (Declaración de París 2005, Plan de Acción de Accra 2008) a promover el fortalecimiento del sistema de justicia como contribución al desarrollo sostenible del país. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos iniciados desde hace más de una década, aún existe una notable dispersión, desorganización y escasa coordinación entre los actores del G13 y las instituciones públicas guatemaltecas.

La carencia de recursos económicos y humanos en las instituciones del sector justicia; así como la ausencia de políticas públicas que prevean concretarse en políticas de Estado; la falta de voluntad política, comunicación interinstitucional; y la alarmante situación coyuntural de corrupción e impunidad que aquejan al territorio guatemalteco, evidencian la ineficiencia público-administrativa del sector de cumplir con el artículo 2 de la Constitución Política de la República de Guatemala, de *“garantizar a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona.”*

Ante tal incapacidad, el Estado establece relaciones con el G13 para fortalecer su sistema de justicia, agudizándose cada vez más, la dependencia de Guatemala frente al poder político y económico de la cooperación internacional.

En esta investigación, la Mesa Sectorial de Seguridad y Justicia, representa una ejemplificación clave de estos elementos. Ya que su funcionalidad depende, principalmente de la participación e importancia que las instituciones gubernamentales le presten a este enfoque sectorial para lograr institucionalizarla.

Sin embargo, las acciones que han llevado a cabo son opuestas a lo esperado, ya que el actual gobierno ha propuesto una dualidad de trabajo con el Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz, al incentivar al G13 y las entidades del sector a trabajar en pro del fortalecimiento del sistema de justicia a través de un nuevo mecanismo, desplazando así a esta Mesa Sectorial. A causa de esta duplicidad de instrumentos e instituciones, la cooperación internacional utiliza a la Comisión Internacional contra la

Impunidad en Guatemala como medio canalizador de ayuda al Ministerio Público, para dar por cumplido su compromiso de fortalecer el Estado de Derecho.

Esto, hace disfuncional e incluso obsoleta la creación de la Mesa Sectorial de Seguridad y Justicia, cuyo espacio de diálogo con la cooperación internacional podría ser significativo para evitar mayores injerencias en los asuntos internos del país.

### **1.3. Delimitación del Problema**

#### **1.3.1. Espacial**

Esta investigación se llevó a cabo en la ciudad de Guatemala. Específicamente con el Grupo de Donantes G13 conformado por el Banco Mundial (BM); Banco Interamericano de Desarrollo (BID); Fondo Monetario Internacional (FMI); Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); Unión Europea (UE) y la Organización de Estados Americanos (OEA) y los nueve países que más recursos de cooperación brindan a Guatemala: Canadá; Alemania; Italia; Japón; Países Bajos; Noruega; España; Suecia y Estados Unidos.

Así mismo, se incluyó al Ministerio Público y a la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala como ente canalizador de la ayuda en el fortalecimiento del Estado de Derecho.

#### **1.3.2. Temporal**

Este estudio se enfocó desde febrero de 2008, año de creación de la Mesa Sectorial de Seguridad y Justicia, hasta junio de 2012.

## 1.4. Aspecto Teórico

En esta investigación se entenderá por sistema de justicia a la conformación de organismos y entidades descentralizadas y autónomas del Estado, que están descritos en la Constitución Política de la República de Guatemala y en las demás leyes de la nación que lo permitan, que aplican y/o administran la justicia en el país. El Sistema Judicial de Guatemala está encabezado por el Organismo Judicial, la Corte de Constitucionalidad y el Ministerio Público.

Así mismo, se entenderá como cooperación internacional a la participación de las agencias bilaterales y organizaciones multilaterales que conforman el G13 en el destino de la asistencia técnica o financiera, cooperación reembolsable y no reembolsable a las instituciones públicas de justicia en Guatemala.

Debido a la inevitable relación asimétrica que surge entre donantes y Estado receptor, se considera importante el aporte teórico que aborda Keohane y Nye sobre la **Interdependencia**. Ya que con éste se determina el grado de interdependencia que Guatemala ha establecido con el Grupo de Donadores G13, producto de la aceptación de la cooperación que ésta otorga específicamente al Ministerio Público. Esta teoría permite “el análisis de las relaciones entre poder e interdependencia, siendo esta última asimétrica, en la que ciertos Estados pueden incrementar su poder debido a la sensibilidad y vulnerabilidad del Estado guatemalteco”. (Padilla, L.:2009)

Asimismo, Keohane expone los problemas de la interdependencia con el concepto de cooperación internacional. Lo que permite analizar e inferir en que las políticas de un gobierno, es decir las posturas y lineamientos políticos y económicos de los cooperantes, tienen efectos sobre la gestión estatal guatemalteca, produciendo así interrelaciones significativas con consecuencias irreflexibles.

Además, el paradigma científico de Robert Burton, llamado modelo de **Sistema Decisional**, aborda que las diferentes conductas imaginables o lógicas de los funcionarios públicos, se ven conducidas a optar a favor de una acción en específico en lugar de otra. Éstas se llevan a cabo conforme a la exploración y combinación de

variables internas y externas en donde están en juego circunstancias precisas.” (Padilla, L.:2009) Este paradigma permite conocer las razones del G13 por destinar cooperación internacional al Ministerio Público a través de la CICIG y no a través de la Mesa Sectorial de Seguridad y Justicia.

Explica que el *“sistema político de un Estado Nación, el gobierno, la organización jerárquica, la delimitación territorial o las competencias de cada organismo de poder estatal constituyen los elementos del sistema, el cual tiene un entorno compuesto por los demás actores estatales internacionales que se mueven en la región, por las organizaciones internacionales públicas y privadas, por las empresas transnacionales o por las ONG internacionales. (Padilla, L.:2009:98) En donde los sub actores nacionales, (el gobierno, pero también fuerzas políticas) se ven obligados a responder frente a la iniciativa exterior.”*(Padilla, L.:2009:100)

Este paradigma permite el análisis de la influencia y medidas de presión que ejerce la participación de la cooperación internacional en el sistema de justicia guatemalteco, al punto de que Guatemala tenga como única opción responder a la iniciativa exterior de establecer un sistema político afín a los intereses de otros actores internacionales de trascendencia política y económica en el orden multipolar.

Asimismo, la teoría de las **Decisiones** estudia el comportamiento de los hombres y funcionarios del Estado guatemalteco y de los miembros del G13 al momento de tomar decisiones en materia de cooperación para el fortalecimiento del sistema de justicia. A través de esta teoría, es posible analizar los intereses nacionales disfrazados con intereses individuales, originando así decisiones importantes que afectan o benefician al receptor de la cooperación. La teoría establece que *“los factores que inciden en la génesis de una decisión, son factores que tienen que ver con el marco interno del proceso decisorio (se trata del medio ambiente, natural, de la sociedad nacional y del medio cultural), con el marco externo del proceso decisorio (la región o sub-región geográfica, las otras culturas y sociedades que influyen en la zona, la acción de otros gobiernos) y con la estructura y comportamiento social a nivel del Estado: las orientaciones axiológicas (valores), los patrones institucionales y la diferenciación y especialización de los roles.”*(Padilla, L.:2009:121)

Por último, dado a la importancia de los intereses de poder que predominan en la teoría realista y justo como actúa el orden internacional, esta corriente permite determinar que los idealismos de contribuir al desarrollo del país, no son precisamente las verdaderas razones por las que se destina la cooperación internacional.

## 1.5. Objetivos

### Objetivo general

Analizar la participación que el Ministerio Público y el Grupo de Donantes G13 han llevado a cabo en la Mesa Sectorial de Seguridad y Justicia, a fin de fortalecer el sistema de justicia en Guatemala.

### Objetivos específicos

1. Analizar los procesos de diálogo y participación que el Ministerio Público y el G13 han implementado en la Mesa Sectorial de Seguridad y Justicia.
2. Determinar la importancia de la Mesa Sectorial de Seguridad y Justicia para el Estado de Guatemala, como contribución al sistema de justicia.
3. Conocer las razones por las que el Grupo de Donantes G13 canaliza cooperación internacional a la CICIG en pro del fortalecimiento del Ministerio Público en Guatemala.

## 1.6. Aspectos Metodológicos

En esta investigación científica la utilización de los métodos e instrumentos apropiados determinan el éxito de los objetivos planteados. Por esta razón se considera importante el uso del método deductivo, ya que al partir de premisas generales, es decir, de un conglomerado de información, se tiene la facultad de explicitar aspectos puntualmente delimitados. Con el uso del razonamiento es posible realizar juicios de validez, posibilidad y falsedad respecto a la temática abordada.

Asimismo, esta investigación es documental. A través del uso de distintas fuentes bibliográficas, se da a conocer el proceso que ha llevado la institucionalización de la Mesa Sectorial de Seguridad y Justicia. Además, permite conocer y analizar los antecedentes y la situación coyuntural actual entre el Grupo de Donantes G13 y el Ministerio Público.

Esta investigación es descriptiva, debido a que identifica las características y rasgos del tema-problema y en base a las preguntas planteadas se determina, no sólo, la participación y funcionalidad del Ministerio Público en la Mesa Sectorial de Seguridad y Justicia, sino también las acciones y medidas que ha adoptado la cooperación internacional del G13 en este espacio.

Además, es explicativa, puesto que busca respuestas del porqué de los hechos mediante el establecimiento de las relaciones causa-efecto. Tal como su nombre lo indica permite explicar las acciones que los actores en estudio han llevado a cabo en materia de cooperación para el fortalecimiento del sistema de justicia guatemalteco.

Por último, los instrumentos que se utilizan son entrevistas a: Kasey Wheeler, de la USAID, Anibal Gutiérrez de la CICIG y Helen Mack de la Fundación Myrna Mack. Finalmente, se hace uso del análisis de contenido, cuyo instrumento de interpretación de datos permite a la investigadora realizar operaciones analíticas del tema-problema, en base a las distintas fuentes de información (medios de comunicación visual o escrita), con la finalidad de llegar a conclusiones, inferencias y explicaciones científicamente fundamentadas.



## CAPÍTULO 2. INSTITUCIONES PÚBLICAS DE JUSTICIA EN GUATEMALA

### 2.1. Ministerio Público

La Constitución Política de la República de Guatemala, en el artículo 251 establece que *“el Ministerio Público es una institución auxiliar de la administración pública y de los tribunales con funciones autónomas, cuyos fines principales son velar por el estricto cumplimiento de las leyes del país. Su organización y funcionamiento se regirá por su ley orgánica.”*

La Ley Orgánica del Ministerio Público, Decreto No. 40-94 del Congreso de la República de Guatemala, establece en su artículo 1 que *“perseguirá la realización de la justicia y actuará con objetividad, imparcialidad y con apego al principio de legalidad, en los términos que la ley establece.”* En el artículo 3, se norman sus funciones, siendo éstas: *“1) investigar los delitos de acción pública y promover la persecución penal ante los tribunales, según las facultades que le confieren la Constitución, las leyes de la República y los Tratados y Convenios Internacionales. 2) Ejercer la acción civil en los casos previstos por la ley y asesorar a quien pretenda querellarse por delitos de acción privada de conformidad con lo que establece el Código Procesal Penal. 3) Dirigir a la política y demás cuerpos de seguridad del Estado en la investigación de hechos delictivos. 4) Preservar el Estado de derecho y el respeto a los derechos humanos, efectuando las diligencias necesarias ante los tribunales de justicia.”*

En el artículo 6, se norma que el Ministerio Público *“podrá pedir la colaboración de cualquier funcionario y autoridad administrativa de los organismos del Estado y de sus entidades descentralizadas, autónomas o semiautónomas, para el cumplimiento de sus funciones...”*. En el artículo 9 de su Ley Orgánica se establece la integración de esta

institución: *“1) el Fiscal General de la República, 2) el Consejo del Ministerio Público, 3) el Consejo del Ministerio Público, 4) los agentes fiscales, 5) los auxiliares fiscales.”*

En el artículo 87 sobre el fortalecimiento institucional, se establece que *“el Fiscal General podrá convocar a los diferentes sectores nacionales y a la comunidad internacional con el objeto de captar recursos para la creación de un fondo nacional de cooperación destinado a la reorganización del Ministerio Público, a la tecnificación de la investigación y la capacitación de los fiscales.”*

La Secretaría Privada y de Asuntos Estratégicos, es la dependencia encargada de apoyar al Fiscal General y Jefe del Ministerio Público en coordinación con otras entidades del Estado para la reforma del Sector Justicia. Entre sus funciones se destacan: apoyar al Fiscal General y Jefe del Ministerio Público en la coordinación con otras entidades del Estado; participar en los espacios de coordinación interinstitucional e intersectorial en los que se aborden la temática de seguridad y justicia; así como, dar seguimiento a la agenda estratégica de reformas a este sector.

## **2.2. Ministerio de Gobernación**

La ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97 establece en su artículo 36 que *“al Ministerio Público le corresponde formular las políticas, cumplir y hacer cumplir el régimen jurídico relativo al mantenimiento de la paz y el orden público, la seguridad de las personas y de sus bienes, la garantía de sus derechos, la ejecución de las órdenes y resoluciones judiciales, el régimen migratorio y refrendar los nombramientos de los Ministros de Estado incluyendo el de quien lo suceda en el cargo...”*.

Sus funciones se establecen en el artículo 36: *“a) compilar y publicar ordenadamente los códigos, leyes y reglamentos de la República... m) que el Ministerio de Gobernación debe “colaborar y aplicar planes de seguridad pública y encargarse de todo lo relativo al mantenimiento del orden público y a la seguridad de las personas y de sus bienes.”*

### 2.3. Organismo Judicial

El Organismo Judicial es uno de los tres poderes del Estado, responsable de impartir justicia en Guatemala. En la Constitución Política de la República de Guatemala, en el Capítulo IV, Secciones Primera, Segunda y Tercera se norman disposiciones generales.

En la Ley del Organismo Judicial, Decreto 2-89 del Congreso de la República y sus reformas, se establece en el artículo 51 que esta institución *“en ejercicio de la soberanía delegada por el pueblo, imparte justicia conforme la Constitución Política de la República y los valores y normas de ordenamiento jurídico del país.”*

Así mismo, en el artículo 52 (reformado por el Decreto 11- 93) se norma que el *“Organismo Judicial no está sujeto a subordinación alguna de ningún organismo o autoridad, sólo a la Constitución Política de la República y las leyes... Las funciones jurisdiccionales del Organismo Judicial corresponden fundamentalmente a la Corte Suprema de Justicia y a los demás tribunales... las funciones administrativas, corresponden a la Presidencia de dicho Organismo y a la dirección y dependencias administrativas subordinadas a dicha Presidencia.”*

### 2.4. Instituto de la Defensa Pública Penal

La Constitución Política de la República, en el artículo 12 norma que *“la defensa de la persona y sus derechos son inviolables. Nadie podrá ser condenado, ni privado de sus derechos, sin haber sido citado, oído y vencido en proceso legal ante juez o tribunal competente y preestablecido...”*

La Ley del Servicio Público de Defensa Penal, Decreto No. 129-97, norma en el artículo 1, que este organismo administrador del servicio público de defensa penal, se

crea *“para asistir gratuitamente a personas de escasos recursos económicos. También tendrá a su cargo las funciones de gestión, administración y control de los abogados en ejercicio profesional privado cuando realicen funciones de defensa pública.”*

En el artículo 8, se norma la organización de esta institución. La cual está integrada por: *“... 1) la Dirección General; 2) los Defensores Públicos, 3) Personal Auxiliar y Administrativo, 4) Personal Técnico: conformado por investigadores y cualquier otro personal necesario para cumplir las funciones de defensa pública.”*

Asimismo, en el artículo 12, numeral 7, se establece que el Director General es quien *“celebra convenios de cooperación internacional, técnica y académica, con instituciones públicas y privadas, nacionales o extranjeras, que sean necesarios para el fortalecimiento del Instituto de la Defensa Pública Penal.”*

## **2.5. Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala**

La Ley Orgánica del INACIF, Decreto 32-2006 del Congreso de la República, establece que ésta es *“una institución auxiliar de la administración de justicia, con autonomía funcional, personalidad jurídica y patrimonio propio. Tiene competencia a nivel nacional y la responsabilidad en materia de peritajes técnicos científicos de conformidad con la presente ley Anualmente tendrá una partida en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado y sus recursos los administrará de manera autónoma en función a sus propios requerimientos.”*

En el artículo 2, se norma que *“el INACIF tiene como finalidad principal la prestación de servicio de investigación científica de forma independiente, emitiendo dictámenes técnicos científicos.”* Asimismo, en el artículo 7 se determinan aquellos funcionarios que conforman el Consejo Directivo del INACIF, siendo estos: *“a) el presidente de la Corte Suprema de Justicia o su representante debidamente acreditado... b) el Ministro de Gobernación o su representante... c) el Fiscal General de la República o su representante... d) el Director del Instituto de la Defensa Pública*

*Penal o su representante... e) el Presidente de la Junta Directiva del Colegio de Médicos y Cirujanos de Guatemala o su representante... f) el Presidente de la Junta Directiva del Colegio de Químicos y Farmacéuticos de Guatemala o su representante... g) el Presidente de la Junta Directiva del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala o su representante ....”.*

Se le atribuye al Consejo Directivo, en el artículo 8, literal d) *“promover la necesaria coordinación dentro del ámbito de sus atribuciones con el Organismo Judicial, el Ministerio de Gobernación, Ministerio Público, Instituto de la Defensa Pública Penal y demás instituciones relaciones con su competencia.”*

## **2.6. Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad**

El Reglamento de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad<sup>1</sup>, Acuerdo Gubernativo No. 166-2011, establece en su artículo 1 que *“el presente Reglamento tiene como objeto desarrollar la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, a efecto de lograr el cumplimiento de las funciones, que de acuerdo con la ley son de su competencia.”*

En el artículo 17, se norma que *“Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad es el órgano técnico, profesional y especializado que tiene a su cargo el desarrollo de las actividades técnicas, administrativas y presupuestarias necesarias para el funcionamiento del Consejo y de las dependencias que por disposición de la ley resulten incorporadas al presupuesto de este... Tendrá las funciones siguientes: ... b) formular el proyecto de Política Nacional de Seguridad; c) dar seguimiento a aquellas políticas, planes y directivas que se determinen por el Consejo Nacional de Seguridad; d) Mantener activos los mecanismos de comunicación entre los miembros del Sistema*

---

<sup>1</sup> Integrado por el Consejo Nacional de Seguridad (Presidente y Vicepresidente de la República, Ministro de Relaciones Exteriores, de Gobernación, de la Defensa Nacional, Secretario de Inteligencia de Estado de la Presidencia y el Procurador de la Nación), el Consejo Asesor de Seguridad (profesionales especializados) y la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres.

*Nacional de Seguridad; y e) apoyar logística y administrativamente a la Comisión de Asesoramiento y Planificación.”*

En el artículo 27, versa que el *“presupuesto anual de la Secretaría Técnica se otorgará por medio de los recursos que asigne el Ministerio de Finanzas Públicas para el consejo Nacional de Seguridad y las dependencias que por disposición de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad resulten incorporadas a dicho presupuesto, de conformidad con lo que se apruebe en el presupuesto general de ingresos y egresos de la Nación, así como por otros recursos que se le asignen conforme a la Ley Orgánica del Presupuesto y su Reglamento.”*

## **2.7. Instancia Coordinadora de la Modernización del sector Justicia**

El Decreto No. 89-98, establece *“que en materia de coordinación de políticas, las autoridades del Organismo Judicial, el Ministerio Público y el Ministerio de Gobernación suscribieron una carta de intención conformando la Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia. Su propósito es modernizar sus instituciones, coordinar sus actividades, establecer prioridades y colaborar para el mejor aprovechamiento de los recursos de los órganos que la integran, así como de la cooperación nacional e internacional; que para el logro de estos fines se definirán estrategias, planes, programas y políticas coordinadas para realizar las reformas a dicho sector, y de esta manera recuperar la credibilidad y el apoyo ciudadano.”*

Ésta fue la única institución gubernamental que en sus Planes Operativos Anuales del 2010 y 2011 estableció entre sus objetivos estratégicos:

- “Orientar y propiciar la modernización del sector justicia mediante la toma de decisiones y acciones conjuntas entre las autoridades superiores y entidades de justicia, con relación a políticas y estrategias sectoriales.

- Servir de apoyo logístico a las sesiones de la Junta Técnica de Planificación y Coordinación Sectorial y a la Mesa Sectorial de Seguridad y Justicia.
- Contribuir a la coherencia, complementación y optimización de recursos entre las distintas líneas de cooperación dirigidas al fortalecimiento del sector justicia. Para obtener nuevos financiamientos de cooperación interna y externa (técnica y financiera)
- Contribuir al fortalecimiento del Estado de Derechos democrático y pluricultural mediante el apoyo a las instituciones del sector a nivel de cada institución y de coordinación entre las mismas.” (ASÍES:2011:201)

Al momento de crearse la Mesa Sectorial, la Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia fungió como un colaborador que pronto tomaría un papel importante en el abordaje de temáticas referidas al fortalecimiento del sistema de justicia. Se constituyó como la única institución del sector con una visión clara y objetiva en relación a su participación en la Mesa Sectorial de Seguridad y Justicia.

## **2.8. Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala**

En 1994, el gobierno de Guatemala firmó el Acuerdo Global de Derechos Humanos para crear mecanismos efectivos de combate a la impunidad, producidos por cuerpos ilegales de seguridad y aparatos clandestinos. De modo que asumió, no sólo la obligación de garantizar y proteger la labor de los individuos y entidades defensoras de los derechos humanos, sino también de cumplir con los compromisos adquiridos en los Acuerdos de Paz.

En el 2003, el gobierno de Guatemala solicitó asistencia a la Organización de las Naciones Unidas para el establecimiento y funcionamiento de una Comisión de Investigación de Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad en Guatemala.

De modo que es hasta noviembre de 2006, en Nueva York, Estados Unidos de América que se firmó el Acuerdo entre la Organización de Naciones Unidas y el gobierno de Guatemala relativo al establecimiento de una Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala. Tras la opinión consultiva favorable de la Corte de Constitucionalidad en mayo de 2007, fue ratificado por el Congreso de la República en agosto de 2007, con el Decreto No. 35-2007.

En el artículo 1 de este Acuerdo, se establecen como objetivos fundamentales para el establecimiento de la CICIG: *“a) apoyar, fortalecer y coadyuvar a las instituciones del Estado de Guatemala encargadas de la investigación y la persecución penal de los delitos presuntamente cometidos con ocasión de la actividad de los cuerpos ilegales de seguridad y aparatos clandestinos y cualquier otra conducta delictiva conexa con estos que operan en el país, así como en la determinación de sus estructuras, actividades, formas de operación y fuentes de financiamiento, promoviendo tanto la desarticulación de dichas organizaciones como la sanción penal de los partícipes de los delitos cometidos. b) Crear los mecanismos y procedimientos necesarios, que deberán implementarse para la protección de los derechos a la vida y a la integridad de las personas.”*

El artículo 2 de este mismo instrumento jurídico se establece que la CICIG tiene la función de: *“a) determinar la existencia de cuerpos ilegales de seguridad y aparatos clandestinos, su estructura, formas de operar, fuentes de financiamiento y posible vinculación con entidades del Estado y otros sectores que atenten contra los derechos civiles y políticos en Guatemala..., b) colaborar con el Estado en la desarticulación de los aparatos clandestinos de seguridad y cuerpos ilegales de seguridad y promover la investigación, persecución penal y sanción de los delitos cometidos por sus integrantes, c) recomendar al Estado la adopción de políticas públicas para erradicar los aparatos clandestinos y cuerpos ilegales de seguridad y prevenir su reaparición, incluyendo las reformas jurídicas e instituciones necesarias para este fin.”*

Su fundamento constitucional se encuentra en el artículo 149 de la Constitución Política de la República, que lee: *“Guatemala normará sus relaciones con otros Estados, de conformidad con los principios, reglas y prácticas internacionales con el*

*propósito de contribuir al mantenimiento de la paz y la libertad, el respeto y defensa de los derechos humanos, al fortalecimiento de los procesos democráticos e instituciones internacionales que garanticen el beneficio mutuo y equitativo entre los Estados.”* Asimismo, en el artículo 46 se reglamenta que *“el principio general de que en materia de derechos humanos, los tratados y convenciones aceptados y ratificados por Guatemala, tienen preeminencia sobre el derecho interno.”*

Cabe mencionar que en 2009, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala solicitó al Secretario General de las Naciones Unidas una prórroga de la CICIG, acordándose así su continuidad hasta septiembre de 2011. Posteriormente, se solicitó nuevamente la extensión del mando por dos años más.

Para esta investigación es importante dar a conocer que se suscribió el Convenio de Cooperación Bilateral entre el Ministerio Público y la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala en febrero de 2008.



### CAPÍTULO 3. CONSEJO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

La Constitución Política de la República de Guatemala, en su artículo 151 norma que *“el Estado mantendrá relaciones de amistad, solidaridad y cooperación con aquellos Estados, cuyo desarrollo económico, social y cultural, sea análogo al de Guatemala, con el propósito de encontrar soluciones apropiadas a sus problemas comunes y de formular conjuntamente, políticas tendientes al progreso de las naciones respectivas.”*

Asimismo, en el Capítulo III del Organismo Ejecutivo de este instrumento, el artículo 182, establece *“que el Presidente juntamente con el Vicepresidente, los Ministros y Viceministros y demás funcionarios dependientes integran el Organismo Ejecutivo de la República y tienen vedado favorecer a partido político alguno”*. De manera que de acuerdo a lo normado en el artículo 183, literal e) se debe *“sancionar, promulgar, ejecutar y hacer que se ejecuten las leyes, dictar los decretos para los que estuviere facultado por la constitución, así como los acuerdos, reglamentos y órdenes para el estricto cumplimiento de las leyes, sin alterar su espíritu.”*

Bajo este fundamento jurídico y de acuerdo al artículo 171 que atribuye al Congreso de *“decretar, reformar y derogar las leyes”*, la Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto No. 114-97, establece en su artículo 1, que el contenido de éste instrumento desarrolla todos *“aquellos preceptos constitucionales sobre la organización, atribuciones y funcionamientos del Organismo Ejecutivo.”* Además, en su artículo 5 se menciona que las instituciones que integran este Poder del Estado son: *“los Ministerios, Secretarías de la Presidencia, dependencias, gobernaciones departamentales, órganos que administrativa o jerárquicamente dependen de la Presidencia de la República.”*

En esta misma Ley, se dispone, por un lado, en el artículo 49 que *“el Organismo Ejecutivo deberá elaborar y poner en vigencia el reglamento orgánico interno de cada Ministerio, en el que deberá establecer... su estructura interna, funciones, mecanismo de coordinación y otras disposiciones para el eficiente y eficaz cumplimiento de sus funciones.”* Por otro lado, el artículo 50, establece *“que las Secretarías de la*

*Presidencia... deberán elaborar y proponer al Presidente de la República, para su aprobación, el proyecto de reglamento orgánico interno."* Los reglamentos necesarios para este apartado son: el Reglamento Interno de la SEGEPLAN, la Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Ministerio de Finanzas Públicas.

De manera que, al detallar esta serie de fundamentos jurídicos, es menester abordar tres de las instituciones que forman parte del Organismo Ejecutivo. Si bien es cierto, el objetivo general de esta investigación es conocer la participación que el Ministerio Público y el G13 han tenido en la Mesa Sectorial de Seguridad y Justicia, son: la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), el Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREX) y el Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN) las que inician con el proceso de negociación con la cooperación internacional, al conformar el Consejo de Cooperación Internacional, para que posteriormente puedan involucrarse las instituciones públicas del sector Justicia.

El CCI es una institución político-ejecutiva de coordinación y toma de decisiones, liderada principalmente por órganos del Estado de Guatemala que tienen como objetivo principal *"hacer efectiva la apropiación, alineación, armonización, responsabilidad y resultados compartidos de los esfuerzos de cooperación internacional."* (Informe Eficacia de la Ayuda:2011:9)

Está conformado por tres miembros titulares: Secretaría de SEGEPLAN, el Ministro de Relaciones Exteriores y el Ministro de Finanzas Públicas que fungen como representantes de las unidades de cooperación internacional y de planificación de los ministerios, secretarías, entidades autónomas y descentralizadas. Así como de tres miembros suplentes: Viceministro de Relaciones Exteriores, Viceministro de Administración Financiera del Ministerio de Finanzas Públicas y el Subsecretario de Cooperación Internacional de SEGEPLAN.

Además, cuenta con un personal técnico de apoyo y de una Red Interinstitucional de Cooperación Internacional integrada por representantes de la cooperación internacional, ministerios, secretarías o funcionarios de Gobierno, entidades autónomas

y descentralizadas, y aquellas que sean de acuerdo a los requerimientos de los miembros titulares en las distintas temáticas sectoriales.

Cabe destacar que el diálogo entre estas tres instituciones gubernamentales y la cooperación internacional comenzaba a consolidarse en 2005 a través del Gabinete de Cooperación Internacional. Sin embargo, dado a la falta de operatividad y participación de las partes en 2008, decidió renombrarse como Consejo de Cooperación Internacional.

Los ejes en los que se centra cada Plan de Gobierno permiten que el CCI lleve a cabo sus funciones y atribuciones, siendo éstas:

1. Coordinar los espacios de diálogo entre el gobierno y los actores de la cooperación internacional.
2. Evaluar la cooperación internacional en el país, la capacidad de ejecución de las unidades beneficiarias y aquellas enmarcadas en los convenios y tratados internacionales en los que Guatemala sea parte.
3. Propiciar y optimizar los procesos de coordinación, gestión, negociación, contratación, ejecución, seguimiento y evaluación de la cooperación internacional.

De 2008 a 2011, el gobierno guatemalteco priorizó en los siguientes ejes: cohesión social, educación, salud y nutrición; desarrollo rural e infraestructura; seguridad y justicia; energía, medio ambiente, recursos hídricos e interculturalidad; reforma fiscal; desarrollo democrático y transparencia; y género.

Para el gobierno en turno de 2012 al 2016, los principales ejes de la Agenda del Cambio son: seguridad democrática y justicia; desarrollo económico y competitivo; infraestructura productiva y social; desarrollo social; y desarrollo rural sostenible.

Si bien es cierto, el tema de seguridad y justicia ha sido un eje importante para ambas agendas de gobierno, no ha logrado concretarse un mecanismo de negociación para darle seguimiento. Lo que dificulta la funcionalidad de este ente político de toma de decisiones.

### 3.1. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN)

La Ley del Organismo Ejecutivo, en su artículo 14 establece que *“la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica se establece como una Secretaría bajo la Presidencia de la República, cambia su denominación a la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República; y asume las siguientes funciones: ... c) integrar y armonizar los anteproyectos de planes sectoriales recibidos de los ministerios y otras entidades estatales con los anteproyectos remitidos por los consejos de desarrollo regionales y departamentales; d) elaborar conjuntamente con el Ministerio de Finanzas Públicas los procedimientos más adecuados para lograr la coordinación y la armonización de los planes y proyectos anuales y multianuales del sector público con los correspondientes presupuestos anuales y multianuales.”*

Además, establece en su literal g) una responsabilidad importante de mencionar en esta investigación, *“formular para conocimiento y aprobación del Presidente y en consulta con los Ministerios de Estado, las entidades estatales correspondientes y otros organismos del sector público las políticas y programas de cooperación internacional, así como priorizar, gestionar, negociar, administrar y contratar, por delegación de la autoridad competente, la cooperación financiera no reembolsable provenientes de organismos internacionales y gobiernos extranjeros que le sea otorgada para la realización de proyectos de interés común y coordinar su ejecución.”*

En base al Acuerdo Gubernativo No. 271-2010, se establece un nuevo Reglamento Orgánico Interno de la SEGEPLAN, luego del Decreto No. 114-97 del Congreso de la República. En su artículo 1, se define esta institución como el *“órgano de planificación del Estado y de apoyo a las atribuciones de la Presidencia de la República y cuyas funciones se encuentran determinadas en la ley del organismo Ejecutivo.”*

En el artículo 5 de su Reglamento Orgánico Interno, se le atribuye a la Secretaría en sus literales: *"c) coordinar los esfuerzos de los órganos de la administración pública, en la gestión de la política general del gobierno; d) coordinar la formulación de la política pública, planificación, programación e inversión pública y velar por la implementación de los sistemas propios de la materia; h) coordinar la armonización y alineación de la cooperación internacional; i) priorizar gestionar, negociar, administrar y contratar, por delegación de la autoridad competente, la cooperación financiera no reembolsable proveniente de organismos internacionales y gobiernos extranjeros que le sea otorgada al país para la realización de proyectos de interés común."*

En el artículo 24, se le atribuye a la Subsecretaría de Cooperación Internacional, la responsabilidad de: *"a) diseñar, proponer, actualizar e implementar la política o estrategia de cooperación internacional; b) estudiar y analizar las tendencias y comportamientos de la comunidad internacional en materia de cooperación internacional y su relación con el desarrollo del país; c) establecer los mecanismos estratégicos, organizativos, logísticos y operativos pertinentes al seguimiento de los compromisos internacionales del Estado de Guatemala en materia de cooperación internacional; g) orientar, coordinar y proporcionar apoyo a los ministerios, secretarías y entidades autónomas del sector público, en materia de gestión, seguimiento y evaluación de la cooperación internacional, según el ámbito de su competencia."*

Finalmente, en el artículo 27 se le atribuye a la Dirección de Gestión de la Cooperación Internacional, en su literal *"a) orientar y asesorar a los ministerios, secretarías y entidades del sector pública en materia de gestión de la cooperación internacional tanto a nivel sectorial como institucional, dentro del ámbito de acción de la SEGEPLAN."*

### 3.2. Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREX)

La Constitución Política de la República de Guatemala, en el artículo 183, menciona las funciones del Presidente (como representante del Estado ante la comunidad internacional a través del Ministerio de Relaciones Exteriores). En su literal o) se le atribuye *“dirigir la política exterior y las relaciones internacionales, celebrar, ratificar y denunciar tratados y convenios de conformidad con la Constitución.”*

De acuerdo a la Ley del Organismo Ejecutivo en el artículo 38, establece que a este Ministerio le corresponde *“la formulación de las políticas y la aplicación del régimen jurídico relativo a las relaciones del Estado de Guatemala con otros Estados y personas o instituciones jurídicas de derecho internacional...”*. Sus funciones son: *“a) coordinar, analizar, apoyar y dar seguimiento a la negociación de convenios comerciales... y de cooperación internacional técnica y financiera. b) Dirigir y coordinar las relaciones bilaterales o con organismos multilaterales de áreas señaladas en la literal a) siempre que la representación del país no corresponda por ley a otro Ministerio o institución de gobierno, en cuyo caso participará en apoyo al mismo.”*

En base al Acuerdo Gubernativo No. 415-2003, el reglamento interno del Ministerio de Relaciones Exteriores establece en su artículo 2 que *“es la independencia de la administración ejecutiva del Estado al que le corresponde bajo la dirección del Presidente de la República la formulación de las políticas y la aplicación del régimen jurídico relativo a las relaciones del Estado de Guatemala y personas o instituciones jurídicas de derecho internacional, a la representación diplomática del Estado... los tratados, convenios internacionales.”*

### 3.3. Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN)

De acuerdo al artículo 35, de la Ley del Organismo Ejecutivo y el Acuerdo Gubernativo No. 382-2001 con el que se emite un nuevo Reglamento Orgánico Interno del MINFIN, le corresponde *“cumplir y hacer cumplir todo lo relativo al régimen jurídico hacendario del Estado, incluyendo la recaudación y administración de los ingresos fiscales, la gestión del financiamiento interno y externo, la ejecución presupuestaria y el registro y control de los bienes que constituyen el patrimonio del Estado.”*

En este mismo artículo se le atribuyen las siguientes funciones: *“a) formular la política fiscal y financiera de corto, mediano y largo plazo, en función de la política económica y social del Gobierno; e) transferir a los organismos y entidades del Estado los recursos financieros asignados en sus respectivos presupuestos, en función de los ingresos percibidos; h) efectuar el cierre contable y liquidar anualmente el presupuesto general de ingresos y egresos del Estado, o) definir... conjuntamente con la planificación del Estado, la política para la formulación, priorización, evaluación y selección de proyectos de inversión y programas a ser ejecutados con recursos internos, financiamiento y cooperación externa.”*

En el artículo 11 de la Ley Orgánica Interna del Ministerio de Finanzas Públicas se le atribuye al viceministro la función de *“gestionar y fiscalizar, en coordinación con los entes competentes, las operaciones de financiamiento externo, incluyendo lo relativo a la cooperación internacional en general y el análisis de previsión de la capacidad de endeudamiento del gobierno.”*

En la Ley de Contrataciones del Estado, Decreto No. 57-92, se establece en el artículo 1, que *“las donaciones que a favor del Estado, sus dependencias, instituciones o municipalidades hagan personas, entidades, asociaciones u otros Estados o Gobiernos extranjeros se deberán regir únicamente por lo convenido entre las partes. Si tales entidades o dependencias tienen que hacer alguna aportación... previamente oirán al Ministerio de Finanzas Públicas.”*

Dado a que el MINFIN es la entidad que aprueba y controla todas aquellas donaciones provenientes de otros Estados u organismos internacionales, es preciso mencionar lo normado en la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2012, Decreto No. 33-2011, en el artículo 52. En donde se norma que *“los titulares de las entidades de la Administración Central, Descentralizadas, y autónomas, encargadas de la ejecución de los programas o proyectos que se financian con recursos provenientes de convenios de cooperación externa reembolsable y no reembolsable (préstamos y donaciones), en los cuales la República de Guatemala figura como deudora, garante o beneficiaria, deberán remitir en forma mensual, durante los primeros diez días hábiles de cada mes a la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Finanzas Públicas y a la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, informes sobre el avance de la ejecución física y financiera. Asimismo, deberán registrar y mantener actualizada su información en el Sistema de Planes (SIPLAN), en el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y el Sistema de Donaciones y Préstamos de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia.”*

En el artículo 57 de este mismo instrumento jurídico se norma que todas las *“entidades de Administración Central, Descentralizadas y Autónomas, deberán presentar a la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Finanzas Públicas, dentro de los diez días hábiles siguientes de haberse hecho efecto el desembolso de préstamos o donaciones, la documentación de respaldo respectiva.”*

En la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, Decreto No. 31-2002, según el artículo 2 tiene *“la función fiscalizadora en forma externa de los activos y pasivos, derechos, ingresos y egresos, en general de todo interés hacendario de los organismos del Estado, entidades autónomas, descentralizadas, las municipalidades y sus empresas y demás instituciones que conforman el sector público”*. De modo que su relación interinstitucional con el Ministerio de Finanzas Públicas debe ser sumamente estrecha.

## CAPÍTULO 4. GRUPO DE DONANTES G13

### 4.1. Antecedentes

El Dr. Henry Morales López, aborda en su estudio sobre Cooperación Internacional y el Desarrollo en Guatemala, la existencia de ciertos eventos políticos y naturales puntuales en el país que dieron origen a que la ayuda internacional se acentuara en Guatemala. Estos fueron: el terremoto de 1976, el conflicto armado interno de 1960-1996, el proceso de negociación y la firma de la Paz Firme y Duradera, así como la destrucción que trajo consigo el Huracán Mitch en 1999 y el paso de la tormenta Stan en 2005. Debido a la incapacidad del Estado de salir adelante por sí mismo ante tales hechos, los países desarrollados divisaron su vulnerabilidad y promovieron contribuir a su desarrollo a través del cumplimiento de los Objetivos del Milenio.

A raíz del Huracán Mitch que azotó a Centroamérica en 1998, se generó una respuesta inmediata de la cooperación internacional ante las necesidades del territorio centroamericano. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) convocó a dos reuniones del **Grupo Consultivo para la reconstrucción y transformación de América Central**. Éste lo integraron los presidentes de los países afectados: “Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica; y los países donantes que mayor cooperación destinaban para el desarrollo en la región: Alemania, Canadá, España, Estados Unidos de América y Suecia.” (Boletín Económico de ICE:2001)

La primera reunión se llevó a cabo en Washington, D.C. en diciembre de 1998. En la cual, los representantes de los cinco donantes, llamados *G-5 y posteriormente con Japón G-6, fueron seleccionados en Estocolmo para actuar como representantes del conjunto de donantes y constituirse como el grupo de seguimiento, en nombre de la comunidad internacional, de los acuerdos y objetivos definidos.*” (Boletín Económico de ICE:2001:11) En ese momento comenzaba a gestarse la creación de una estructura

política de cooperación internacional, en la que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) presidía la reunión, debido a su rol de donante y promotor de la conformación de un espacio de diálogo.

Este Grupo Consultivo se estableció como un “mecanismo de cooperación internacional que serviría para orientar las políticas de préstamos del BID y de otras instituciones financieras internacionales. Además serviría para fijar la política de ayuda al desarrollo por parte de la comunidad internacional y como un foro de reflexión en el que participaran todos los actores relacionados con la ayuda, a fin de contribuir al desarrollo económico y social de la región centroamericana.” (Boletín Económico ICE:2001)

En mayo de 1999 se realizó en Estocolmo, Suecia la segunda reunión, en la que se consolidaron las bases del Grupo Consultivo para la reconstrucción y transformación de América Central, constituyéndose la **Declaración de Estocolmo** como el marco político institucional. En esta reunión los receptores de la ayuda se comprometieron a cumplir con: “la reducción de la vulnerabilidad ecológica y social de la región, la consolidación de la democracia y de la gobernabilidad, la descentralización de las funciones gubernamentales y la aceptación del uso de la ayuda de los países donantes y de las políticas que estos implementasen a las partes afectadas.” (Boletín Económico de ICE:2001)

En marzo de 2001, el Grupo Consultivo se reunió nuevamente en Madrid, España. Sin embargo, el terremoto que afectó a El Salvador en ese mismo año, centralizó la ayuda a este país centroamericano, dejando a Guatemala en un segundo plano. Por lo que el diálogo de cooperación de forma regional se paralizó e individualizó.

De manera que en el 2004, se inició una relación de cooperante y socio-receptor entre el Estado de Guatemala y aquellos actores internacionales que inicialmente conformaron el G-6, denominándole **Grupo de Diálogo**. A este grupo se sumó “Noruega, los Países Bajos, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo Monetario Internacional, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y

como observador la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA).” (La cooperación Internacional en Guatemala G13:2011)

En el 2006 el Grupo de Diálogo modificó su nombre a **Grupo de Donantes G13**, debido a que esa era la cantidad de miembros que se habían adherido hasta ese año.

En 2008, el G13 ratificó que independientemente del número de integrantes que lo llegasen a conformar a futuro, su nombre no se vería sujeto a cambios, ya que de esta forma se evitan confusiones y lograría institucionalizarse.

## **4.2. Marco Internacional del G13**

El G13 se fundamenta de instrumentos de carácter internacional que son “resultado de cumbres celebradas por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), sus agencias, la Organización para la Cooperación y Desarrollo (OCDE), diversos países, agencias cooperantes y receptores de ayuda oficial al desarrollo”. (La cooperación Internacional en Guatemala G13:2011) Por lo que mencionar algunos de estos permite conocer generalidades de aquellos compromisos que el G13 ha asumido con la comunidad internacional.

- **La Declaración del Milenio y Objetivos del Desarrollo del Milenio:** ésta se llevó a cabo en Nueva York, Estados Unidos de América en septiembre de 2000. En ésta se retomó una “visión integral del desarrollo, partiendo de la premisa de universalizar no solo los derechos civiles y políticos sino también los derechos económicos, sociales y culturales de aquellos países subdesarrollados. En la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Johannesburgo en septiembre de 2002, se ratificó el compromiso internacional sobre los objetivos de desarrollo del Milenio, en donde también se reconoció la necesidad de revitalizar y fortalecer el rol y funcionamiento del Estado”. (Objetivos de Desarrollo del Milenio: Una Mirada desde América Latina y el Caribe:2005)

- **Consenso de Monterrey de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo:** en Monterrey, México de 2002 se plantearon seis medidas resolutivas a los problemas de financiación para alcanzar las metas de desarrollo que se incluyen en la Declaración del Milenio. Entre éstas se menciona: *“fomentar el comercio internacional como motor de desarrollo, incrementar la cooperación financiera y técnica internacional, aumentar la coherencia y cohesión de los sistemas monetarios, financieros y comerciales internacionales, movilizar los recursos, promover una financiación sostenible de la deuda y adoptar medidas para el alivio de la deuda externa.”* (La cooperación Internacional en Guatemala G13:2011:19)
- **Declaración de Roma sobre la Armonización:** se llevó a cabo en Roma, Italia en el 2003. Se estableció que el *“plan nacional es el elemento clave para acrecentar el liderazgo de los países socios y la confianza en los procedimientos de los países receptores por parte de los donantes.”* (La cooperación Internacional en Guatemala G13:2011:19) Comprometió a los donantes a brindar un mayor intercambio de información, prestar apoyo presupuestario, simplificar sistemas y armonizar los complejos procedimientos de la administración de la cooperación a fin de que las instituciones de los países receptores pudiesen relacionarse con mayor eficiencia.
- **Memorando de Marrakech:** se realizó en 2004 como seguimiento al Consenso de Monterrey y la Declaración de Roma. Los bancos multilaterales de desarrollo como el Banco Mundial, Banco Europeo para la Reconstrucción y Desarrollo, el Comité de Asistencia al Desarrollo (DAC) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) concretaron mecanismos conjuntos para el mejoramiento de la medición, monitoreo y gestión de los resultados en el desarrollo, con los programas de cooperación.
- **Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo:** se llevó a cabo en Francia de 2005. Los países desarrollados y en desarrollo asumieron el

compromiso de reducir la pobreza, la desigualdad y acelerar el cumplimiento de los Objetivos del Milenio. Se establecieron los cinco principios en los que se basa el Estado de Guatemala para establecer cualquier tipo de negociación con la cooperación internacional: la apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y responsabilidad mutua de la ayuda al desarrollo.” (La cooperación Internacional en Guatemala G13:2011)

- **Tercera Mesa Redonda sobre Gestión para Resultados de Desarrollo:** en Marrakech de 2004, la importancia del *liderazgo y rendición de cuentas, seguimiento y evaluación, mutua rendición de cuentas, vinculación de las políticas, planes y presupuestos y la necesidad de mejorar las estadísticas como un esfuerzo global*” (Informe Eficacia 2008-2010:2011:6) para contribuir al desarrollo.
- **Plan de Acción de Accra:** los donantes y los receptores de la ayuda profundizaron en los principios de la Declaración de Paris en 2008. En este instrumento se enfatizaron tres desafíos: “*el fortalecimiento del liderazgo de los países en desarrollo para dirigir su propio futuro, la construcción de asociaciones más eficaces e inclusivas, el logro de resultados de desarrollo y rendirse cuentas mutuamente y ante los ciudadanos de sus respectivos países.*” (La cooperación Internacional en Guatemala G13:2011:21)

### 4.3. Estructura del G13

La cooperación internacional del G13 ha construido una estructura organizacional que se divide en tres niveles: el político, técnico-político y sectorial. A través de ésta se establecen las relaciones de diálogo y cooperación con las instituciones públicas guatemaltecas. De modo que en el alto nivel político y el técnico, la relación se lleva a cabo con el Consejo de Cooperación Internacional y en el nivel sectorial, con las instituciones públicas de un sector determinado (justicia, salud, educación).

#### 4.3.1. Nivel Político

Lo conforma el **Grupo de Diálogo (GdD)**, el cual está *“integrado por embajadores y/o representantes de los países miembros y directores o representantes de los organismos internacionales miembros.”* (La cooperación Internacional en Guatemala G13:2011:13)

Sus funciones principales son:

- *“Organizar y ejecutar la reunión de alto nivel del diálogo político con el gobierno de Guatemala sobre temas políticos y de desarrollo.”*
- *Compartir temas de actualidad que se vinculen con los temas consensuados por el Grupo.*
- *Analizar problemas y plantear recomendaciones sobre temas de los principales sectores a fin de dialogar en la reunión de Alto Nivel o en otras ocasiones con el gobierno guatemalteco.*
- *Actualizarse sobre el avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los Acuerdos de Paz, Declaración de París, Plan de Acción de Accra y acuerdos con el gobierno de Guatemala.”* (La cooperación Internacional en Guatemala G13:2011:14)

### 4.3.2. Nivel Técnico

También se le llama **Grupo de Coordinación de la Cooperación (GCC)**. En él *“participan los consejeros políticos, encargados de la cooperación de las embajadas, representantes de las agencias bilaterales de cooperación y representantes de los organismos internacionales.”* (La cooperación Internacional en Guatemala G13:2011:14)

Entre sus funciones están:

- *“Revisar y analizar la información de la coordinación sectorial y reportarla al Grupo de Diálogo.”*
- *“Discutir temas de actualidad e intersectoriales, así como temas solicitados por el Grupo de Diálogo, a fin de presentarle propuestas.”*
- *“Preparar comentarios políticos y técnicos sobre el avance de los Objetivos del Desarrollo del Milenio, Acuerdos de Paz, etc.”* (La cooperación Internacional en Guatemala G13:2011:14)
- Evaluar, planificar políticas y planes sectoriales.

Cabe mencionar que la Presidencia del Grupo G13 es rotativa entre los países miembros, quienes la asumen durante seis meses según el orden alfabético de sus nombres en inglés. A este tipo de presidencia se le llama “Troika”, el cual consiste en el ejercicio de una presidencia previa, una actual y una futura ya determinada. Tanto el Grupo de Diálogo como el Grupo de Coordinación de la Cooperación tienen su propio presidente, sin embargo el que dirige en el primero es el presidente de toda la estructura del G13.

### 4.3.3. Nivel Técnico Sectorial y/o Temático

El Grupo de Coordinación de la Cooperación nombra a sus técnicos, quienes conforman un **Grupo de Trabajo de Cooperación Internacional**. Éste lo integran no

sólo los técnicos del GCC sino también cualquier otro miembro del G13 interesado en temas específicos y tratados.

En este nivel, la cooperación internacional establece los **Enlaces Sectoriales**, conformados por un cooperante bilateral y/o un cooperante multilateral, con la finalidad de brindar apoyo a las Mesas Sectoriales que el gobierno guatemalteco haya creado bajo su rectoría.

Actualmente existen cinco enlaces sectoriales:

- Seguridad y Justicia
- Salud
- Educación
- Ambiente y Agua
- Seguridad Alimentaria

En esta investigación se abordará únicamente la Mesa Sectorial de Seguridad y Justicia, la cual se analizará en el siguiente capítulo.

## CAPÍTULO 5. LA MESA SECTORIAL DE SEGURIDAD Y JUSTICIA

### 5.1. Antecedentes

El 15 de julio de 2008, se constituyó la Mesa Sectorial de Seguridad y Justicia, bajo el fundamento jurídico de la Declaración de Antigua II. En ésta participaron como miembros permanentes las instituciones del sector justicia: el Organismo Judicial, Ministerio de Gobernación, Ministerio Público y el Instituto de la Defensa Pública Penal. En el año 2010, se sumó como miembro permanente la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad y el Instituto Nacional de Ciencias Forenses (INACIF).

Además, se integraron en calidad de colaboradores: la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Finanzas Públicas y la Secretaría Ejecutiva de la Instancia Coordinadora de Modernización del Sector Justicia. Delegándose a esta última la secretaría de la Mesa, y al Organismo Judicial la primera Presidencia Pro-Témpore, como uno de los tres poderes del Estado.

A través del Enlace Sectorial del Grupo de Donantes G13, se integraron como miembros permanentes: la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) que hasta julio de 2011 sería remplazada por USAID; el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que se constituyó como el ente permanente de los donantes para coordinar la cooperación entre sí, a fin de evitar la dualidad de programas y proyectos de cooperación.

Asimismo, se integró la Secretaría Técnica del Grupo de Coordinación de la Cooperación, así como miembros transitorios, organizaciones no gubernamentales interesadas y relacionadas con el tema de seguridad y justicia.

Los principales alcances que se previeron para la Mesa Sectorial de Seguridad y Justicia fueron:

- “Servir de espacio de encuentro y propuesta entre la cooperación y las instituciones del sector.
- Ser un espacio de análisis de la coyuntura del Sector de Seguridad y Justicia.
- Ser un ente de análisis y apoyo a la planificación y monitoreo conjunto del sector con relación a los esfuerzos conjuntos de cooperación identificados.” (Declaración Antigua II: Informe Mesa Sectorial de Seguridad y Justicia)

A corto plazo, las instituciones que conformaron esta Mesa Sectorial acordaron elaborar “un mapeo de cooperantes, un monitoreo del Plan Estratégico Sectorial y la formulación del informe semestral de la coordinación de la mesa sectorial de cada una de las coordinaciones institucionales.” (Declaración Antigua II: Informe Mesa Sectorial de Seguridad y Justicia)

Asimismo, se impulsó la creación del **Plan Estratégico Sectorial** para la *“transformación del sector justicia penal con la finalidad de fortalecer los sistemas de investigación criminal, análisis estratégico y operativo de casos e inteligencia civil en las instituciones del Sector de Seguridad y Justicia, incorporando líneas de acción en materia de investigación científica.”* (Declaración Antigua II: Informe Mesa Sectorial de Seguridad y Justicia)

Las instituciones públicas del sector acordaron buscar mecanismos adecuados para fomentar el alineamiento y la armonización del sector, priorizando así, sobre una propuesta preliminar y general de lo que debía considerarse en el plan sectorial de justicia y seguridad:

1. *“Mejorar las capacidades institucionales de gestión y coordinación.”*
2. *Garantizar y mejorar el acceso a la justicia.*
3. *Desarrollar políticas públicas priorizadas en seguridad y justicia.*
4. *Fortalecer la gestión y profesionalización del recursos humano.*
5. *Mejorar las capacidades para la gestión y análisis de la información y comunicación.*

*6. Fortalecer del proceso de investigación criminal.”*

(Informe Eficacia 2008-2010:2011:8)

De los seis ejes anteriores, las prioridades políticas del sector justicia y la alineación de la cooperación internacional coincidieron en cuatro, sobre los cuales debía elaborarse el Plan Estratégico Sectorial. Estos objetivos se desglosan de la siguiente manera:

**a) Acceso a la justicia:**

- “Desarrollar un sector de justicia y seguridad incluyente que armonice su función con los diferentes sistemas de derecho tradicional y procure el manejo efectivo y pacífico de la conflictividad social.
- Generar certeza en la aplicación del Código Procesal Penal.
- Impulsar un sector de justicia y seguridad conforme a la Constitución Política de la República de Guatemala.
- Mejorar el acceso a la justicia a grupos tradicionales excluidos, así como mejorar la cobertura de los servicios del sector.

**b) Mejoramiento de la gestión, organización y coordinación sectorial:**

- Fortalecer la independencia de los operadores y auxiliares del sector en el ejercicio de sus funciones.
- Impulsar la reestructuración organizativa de las instituciones del sector.
- Mejorar la calidad de los recursos humanos del sector justicia.
- Fortalecer las capacidades institucionales y la coordinación interinstitucional en materia de investigación criminal, análisis estratégico y operativo de casos e inteligencia civil en las instituciones del sector justicia y seguridad.
- Mejorar la divulgación de la información del sector y modernizar el sistema de justicia y seguridad con el uso de la tecnología.

c) **Transparencia:**

- Promover la transparencia y correcta rendición de cuentas del sector.

d) **Cooperación interna y externa:**

- Optimizar los recursos de cooperación técnica y financiera del sector justicia y seguridad.” (Declaración Antigua II: Informe Mesa Sectorial de Seguridad y Justicia)

Como se detalló anteriormente, esta Mesa Sectorial se creó en 2008 y se concretó bajo la Declaración de Antigua II, por lo que los donantes promovieron en el 2009 un método de autoevaluación de la misma, con la finalidad de analizar su funcionalidad y continuar con la alineación de la cooperación internacional. Ésta debía cumplir las siguientes condiciones:

- a) “Concluir con el mapeo de la cooperación internacional.*
- b) Concluir con la reformulación del Plan Estratégico Sectorial y Formular el Plan Operativo Anual y Multianual.*
- c) Identificar un mecanismo de gerencia para la ejecución del Plan Estratégico Sectorial.*
- d) Contar con el apoyo del gobierno en términos de prioridades políticas y de recursos financieros adecuados.*
- e) Socializar el plan con la sociedad civil organizada involucrada en el sector.*
- f) Fortalecer el enfoque sectorial.*
- g) Fortalecer la coordinación de la Mesa Sectorial de Seguridad y Justicia.”*  
(Declaración Antigua II: Informe Mesa Sectorial de Seguridad y Justicia)

Producto de esta autoevaluación, las instituciones gubernamentales responsables del sector se comprometieron a formular el **Plan Operativo Anual 2009** y el **Plan Operativo Multianual**, que con la contratación de un personal de asistencia técnica de la cooperación internacional, se esperaba operativizar el **Plan Estratégico Sectorial de Justicia y Seguridad 2009-2015**.

Cabe destacar que en efecto, la Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia comenzó a formular un Plan Estratégico del Sector Justicia que se constituiría en el primer borrador. Su trabajo consistió en tomar los diferentes planes de modernización de cada una de las instancias del sector a fin de integrarlo y homogenizarlo a uno solo. No obstante, para el 2009, se previó la necesidad de revisar lo que se había comenzado a elaborar, pero esta revisión no se llevó a cabo por ninguna institución del sector.

## **5.2. Marco jurídico de la Mesa Sectorial**

La creación de la Declaración de Antigua I en febrero de 2008 y posteriormente, la de Antigua II en noviembre del mismo año, se constituyeron en fundamentos jurídicos importantes que permitirían tanto al gobierno de Guatemala como a los 15 donantes del G13, estrechar sus relaciones de cooperación, asumir responsabilidades en pro del desarrollo sostenible y contribuir al fortalecimiento del Estado de Derecho.

La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), el Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREX) y el Ministerio de Finanzas Públicas, la Presidencia Pro Témpore del G 13 (España en mayo y Suecia en noviembre de 2008), así como la Vicepresidencia de la República de Guatemala como testigo de honor, fueron los firmantes de estos instrumentos.

### **5.2.1. Declaración de Antigua I**

El 30 de mayo de 2008, en la Antigua Guatemala se celebró una reunión de Alto Nivel, en donde la delegación de Guatemala estuvo dirigida por el entonces Presidente Álvaro Colom y como representante del Grupo de Donantes G13, el Excelentísimo Sr. Juan López Dóriga, de España.

Antigua I se llevó a cabo por voluntad de las partes, para estrechar las “buenas” relaciones histórico-diplomáticas que se tenían entre gobierno y países, agencias bilaterales y organismos multilaterales. Su contenido aborda tres compromisos importantes que el gobierno de Guatemala debió adquirir ante la cooperación internacional a fin de asumir con la responsabilidad de mejorar la administración en las instituciones gubernamentales. Estos compromisos son:

1. **La creación del Consejo de Cooperación Internacional (CCI):** integrado por SEGEPLAN, MINFIN y MINREX que tenía como función estratégica dar respuesta a las demandas de cooperación que el Plan de Gobierno en ese momento presentó en siete áreas principales: cohesión social, educación, salud y nutrición; desarrollo rural e infraestructura; seguridad y justicia; energía, medio ambiente, recursos hídricos e interculturalidad; reforma fiscal; desarrollo democrático y transparencia; y género.

Cabe destacar que previo a idear la creación del Consejo de Cooperación Internacional, se había creado en el 2005 el Gabinete de Cooperación Internacional, en el que el vicepresidente de la República de Guatemala era el rector. Sin embargo, éste nunca fue operativo, por lo que se le cambió el nombre, para que se lograra una mayor participación, funcionalidad e incidencia con la cooperación.

2. **La construcción de la Mesa de Coordinación de la Cooperación Internacional.** Estaría bajo la rectoría del Consejo de Cooperación Internacional y todas las agencias y organismos de cooperación internacional que integran el G13. El fin de esta mesa es lograr la eficiencia y eficacia del apoyo otorgado por la Comunidad Internacional a Guatemala, mejorando así los mecanismos de coordinación que existen para el desarrollo de los procesos de identificación, planificación y ejecución de programas y proyectos. Cabe destacar que a través de ésta se plantean Planes de Trabajo sectoriales.

3. **La importancia de crear Mesas Sectoriales en los grupos de trabajo de Educación, Salud y Seguridad y Justicia.** En esta Declaración, las

instituciones de los distintos sectores se comprometieron a crear e institucionalizar una Mesa Sectorial de acuerdo a las prioridades de gobierno.

Respecto al tema de Seguridad y Justicia, esta Declaración hace mención de seis ejes sobre los que deben considerarse en la elaboración de un esbozo del Plan Sectorial. Estos son:

- *“Mejorar las capacidades institucionales de gestión y coordinación*
- *Garantizar y mejorar el acceso a la justicia*
- *Desarrollo de políticas priorizadas en materia de seguridad y justicia*
- *Fortalecimiento de la gestión y profesionalización del recurso humano*
- *Mejora de las capacidades para la gestión y análisis de la información y comunicación*
- *Fortalecimiento del proceso de investigación criminal.”* (Declaración de Antigua I)

En este instrumento solamente se abordaban aspectos generales a considerar, mas no responsabilidades o compromisos específicos. Por ello, fue necesario crear la Declaración de Antigua II seis meses después para darle continuidad.

Cabe mencionar que la Declaración de Antigua I establece una serie de compromisos asumidos en 2008 por el gobierno de Guatemala y la cooperación internacional, de los cuales el más importante de resaltar para el trabajo de investigación es el siguiente:

1. El gobierno de Guatemala se comprometió a institucionalizar, bajo la rectoría del gobierno, la Mesa de Coordinación de la Cooperación Internacional y las tres Mesas Sectoriales de Educación, Salud y Seguridad y Justicia. Además de concluir los Planes Sectoriales y los Planes de Apropriación, Armonización y Alineamiento.

## 5.2.2. Declaración de Antigua II

En noviembre de 2008, en Antigua Guatemala se realizó la segunda Reunión de Alto Nivel entre el Gobierno de Guatemala y el Grupo de Donantes G13. La finalidad de esta reunión era consolidar, renovar y profundizar los compromisos que ambas partes asumieron en la Declaración de Antigua I.

La delegación de Guatemala fue presidida nuevamente por el Presidente Álvaro Colom, mientras que de parte del G13, la Presidenta Pro-Tempore fue la Excelentísima Señora Ewa Werner Dhalin, Embajadora de Suecia.

En esta declaración las partes renovaron los siguientes compromisos:

4. **Elaborar los planes operativos sectoriales.** El gobierno de Guatemala se comprometió a operativizar las políticas públicas que se centraran en las prioridades del país, las cuales se plasman en cada Plan de Gobierno.
5. **Fortalecer las acciones ejecutadas por el sector de Seguridad y Justicia.** Esto a través del Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y Justicia en Guatemala.<sup>2</sup>
6. **Implementar la Ley de Reforma de Servicio Civil<sup>3</sup>.** Como medida esencial para promover el desarrollo en el país.

De manera que las partes (cooperantes y gobierno) consideraron que:

- La Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad<sup>4</sup> representaba una oportunidad de desarrollo institucional y organizacional para Guatemala.
- El problema de la seguridad y justicia en Guatemala debía abordarse por el gobierno desde una visión sectorial.

---

<sup>2</sup> Suscrito el 15 de abril de 2009, en reacción al incremento de la violencia, el desbordamiento del crimen organizado y la narcoactividad en el territorio guatemalteco.

<sup>3</sup> Ley emitida el 10 de mayo de 1968 aún pendiente de reformarse.

<sup>4</sup> Acuerdo Gubernativo No. 166-2011, emitido el 30 de mayo de 2011. Publicado el 1 de junio de 2011 en el Diario Oficial.

- El Organismo Judicial, el Ministerio Público y el Ministerio de Gobernación debía tener una mayor coordinación institucional ya que son las entidades responsables de este sector.
- Debía plasmarse en una Política de Estado, sustentada en un Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y Justicia en Guatemala, las medidas que se consideraran importantes para fortalecer este sector.
- La institucionalidad de las políticas adoptadas debía generar una coordinación efectiva con la comunidad internacional para orientar y facilitar el alineamiento de los objetivos priorizados por el Estado.
- La creación de la Mesa Sectorial de Seguridad y Justicia contribuiría en el avance del Plan Sectorial, por lo que debía dársele continuidad a corto y mediano plazo.

Esta última Declaración enfocó sus esfuerzos en la búsqueda del fortalecimiento del sector justicia, más que en los otros sectores. La razón principal fue que en el 2008, Guatemala evidenciaba la fragilidad institucional por afrontar los altos índices de violencia, impunidad y corrupción que alarmaban y atentaban la seguridad de la sociedad civil, la cooperación internacional y sus intereses; por lo que la creación de la Mesa Sectorial de Seguridad y Justicia se consideró un paso importante para promover el fortalecimiento del sistema de justicia.

### **5.3. Participación del Ministerio Público en la Mesa Sectorial**

El Ministerio Público, es uno de los tres miembros permanentes co-fundadores de la Mesa Sectorial de Seguridad y Justicia, debido a la importancia que le atribuye el velar por el cumplimiento de las leyes en el país.

En el proceso de integración de la Mesa Sectorial, no tomó la iniciativa ni el liderazgo necesario para institucionalizarla y objetivizar aquellas políticas públicas del gobierno en planes y proyectos concretos. Si bien, se cuenta con su participación presencial y protocolaria en la firma de la Declaración de Antigua I y II, al momento de

integrarse la Mesa Sectorial, promover una convocatoria para instalarla, legalizarla y oficializar su papel no fue relevante en lo absoluto.

Al momento de realizar esta investigación de campo, se acudió a las oficinas administrativas del Ministerio Público, a fin de obtener información documental que detallara aquellos aportes que se hubiesen realizado en pro de la consolidación de la Mesa Sectorial y consecuentemente del fortalecimiento del sistema de justicia penal. Pero, sorpresivamente los funcionarios desconocen de la Mesa Sectorial y del papel que se ha tenido en ésta.

A lo largo de la búsqueda, se determinó que algunas instancias de gobierno, como el caso del Ministerio Público, no nombran a la Mesa Sectorial de Seguridad y Justicia como tal, sino que al momento de establecerse el diálogo técnico y político con el enlace sectorial del G13, en este caso USAID y PNUD, lo hacen a través de la Secretaría de Cooperación Internacional, debido a que la estructura inicial de la Mesa ha sido muy burocrática y centralizada en el Fiscal General y Jefe del Ministerio Público.

De manera que, al intentar obtener mayor información fue necesario acudir a la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, por su atribución de fungir como asesor técnico-sectorial de las Mesas Sectoriales. Sin embargo, se evidenció que no existe información objetiva que muestre la participación que el Ministerio Público haya desempeñado en este espacio de diálogo con la cooperación internacional. Existen múltiples razones por las que el Ministerio Público se vio limitado a ser un miembro más de la Mesa Sectorial, sujeto a mínimas acciones que otros actores pudiesen realizar.

Si bien es cierto, que durante el periodo de 2008 al 2010, se dio un constante cambio de Fiscal General y Jefe del Ministerio Público lo que afectó darle continuidad a las atribuciones asumidas en la Declaración de Antigua I y II. La Secretaría Privada y de Asuntos Estratégicos, o incluso la de Asuntos Internacionales pudo haber instado a trabajar en conjunto con las otras instituciones del sector y cumplir así con las

atribuciones que le delega la Ley Orgánica: contribuir con el fortalecimiento del sector Seguridad y Justicia.

La falta de voluntad política solamente es uno de los factores que han impedido el desenvolvimiento pleno del Ministerio Público en un espacio como este. Considerar que es necesario contar con un presupuesto que permita costear lo que conlleva consolidar una institución de esta magnitud e importancia, constituye otro factor importante. Asimismo, no es posible dejar a un lado los recursos de infraestructura y de capital humano que se necesitan. Así como la delimitación concreta de programas y proyectos de gobierno para evitar la dualidad de trabajos que solamente conducen a la confusión.

Este último factor, impidió que el Ministerio Público desarrollara un protagonismo importante en la Mesa Sectorial. Ya que promovía junto al gobierno, el Congreso y la Corte de Justicia, instrumentos que dualizaban otros emitidos anteriormente, como lo fue el Acuerdo Nacional de Alcance para la Seguridad y Justicia en Guatemala en 2009. Cuya elaboración fue un compromiso que el Estado hizo en la Declaración de Antigua II. No obstante *“no queda claro su ordenamiento, prioridades, capacidades, recursos y coherencia”* (PNUD:2010:25) y resultan ser los mismos compromisos adquiridos en los Acuerdos de la Paz Firme y Duradera, lo que hace un esfuerzo obsoleto por aparentar fortalecer el sistema de justicia.

Si bien, el Ministerio Público participó en la objetivización de este acuerdo, éste “no logró dar la solidez institucional indispensable para iniciar los acercamientos, principiar a negociar y a establecer las bases de entendimiento con los órganos públicos del sector.” (PNUD:2010)

Por lo tanto, su participación fue nula no sólo en la elaboración de un reglamento de la Mesa Sectorial, sino también como apoyo técnico y financiero, así como en darle seguimiento al Plan Sectorial Anual y Multianual que la Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia había iniciado.

## **5.4. Participación del Grupo de Donantes G13 en la Mesa Sectorial**

A pesar de que la Mesa Sectorial no se encuentra en las disposiciones para funcionar de acuerdo a los propósitos de su creación, los cooperantes del G13, encabezados y coordinados a través del Enlace Sectorial por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la USAID sí han promovido sus propias reuniones con su Grupo de Trabajo Sectorial en Seguridad y Justicia, desde la perspectiva de que existe la Mesa Sectorial.

De acuerdo a los lineamientos que la cooperación internacional del G13 ha establecido en los distintos instrumentos jurídicos internacionales, su participación en las Mesas Sectoriales debe encaminarse a la asistencia técnica. Debido a que la rectoría de esta Mesa Sectorial se le atribuye al gobierno guatemalteco, los actores internacionales que brindan cooperación a este sector (principalmente Alemania, Canadá, Estados Unidos, España, Suecia y Noruega) utilizan este espacio para dialogar individualmente con las instituciones del sector y en base a cada uno de sus Planes Estratégicos, evalúan los programas y/o proyectos, así como la cooperación técnica y/o financiera reembolsable o no reembolsable que brindarán a cada una de ellas.

De esta manera, el G13 contribuye al fortalecimiento del sistema de justicia en Guatemala. Su participación no puede maximizarse ante la debilidad institucional de la Mesa y de las instituciones públicas del sector en su conjunto. Para el G13, participar en este nivel temático-sectorial le permite establecer una coordinación conjunta entre sí para evitar la duplicidad de programas y proyectos de cooperación frente a las necesidades que aquejan a las instituciones del sector justicia.

## 5.5. Funcionalidad de la Mesa Sectorial

A fin de que esta Mesa Sectorial pudiera cumplir con los objetivos descritos en la Declaración de Antigua I y II, debía existir desde el inicio, una estructura concreta que detallara las funciones, roles, responsabilidades, propósitos y acciones de cada uno de los actores que la integrarían. Pero, solamente se concretizó la labor secretarial de la Instancia Coordinadora de Modernización del Sector Justicia. Siendo ésta hoy por hoy la única institución con atribuciones en el fortalecimiento del Sistema de Justicia en Guatemala.

La falta de descripción de funciones específicas y delimitadas ha agudizado el desinterés entre las instituciones públicas del sector por consolidar esta Mesa Sectorial que se alimenta de la confusión administrativa. Por ello, no se ha podido concretar un Plan Estratégico Sectorial actualizado que dirija objetivos al próximo quinquenio, ni tampoco se ha trabajado en un Plan Operativo Anual.

Para poder analizar la funcionalidad de esta Mesa Sectorial, la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), diseñó una Guía práctica en la cual, las instituciones que integraran los espacios sectoriales pudiesen evaluar las acciones que han llevado a cabo para su consolidación. La finalidad es lograr acciones más eficientes y eficaces, buscando la apropiación de los procesos y optimización de los recursos disponibles para el sector.

Esta Guía práctica considera cuatro fases de trabajo que indican, las actividades mínimas que deben realizarse para asegurar su viabilidad y funcionalidad.

**Fase 1: sensibilización a nivel político:** se debe propiciar un “acercamiento a las autoridades del sector, con el fin de sensibilizarlos respecto a los compromisos y acuerdos suscritos por el país, principalmente aquellos que se derivan de la Declaración de París, el Plan de Acción de Accra y las Declaraciones de Antigua I y II.” (Segeplan, Guía Práctica de Mesas Sectoriales:2010)

En el caso de la Mesa Sectorial de Seguridad y Justicia, sí se comenzó a generar ese acercamiento con las instituciones del sector, al punto de que vieron la necesidad de dar seguimiento a la siguiente fase.

**Fase 2: integración de la mesa sectorial:** se deben “identificar las instituciones de gobierno que integran el sector y agencias de cooperación internacional. Se debe hacer una convocatoria para la instalación de la Mesa Sectorial en la que se nombre oficialmente a los miembros de la Mesa y su ente rector.” (SEGEPLAN, Guía Práctica de Mesas Sectoriales:2010)

Si bien es cierto, las instituciones que más importancia prestaron a la creación de esta Mesa fueron las que pertenecen al Consejo de Cooperación Internacional, fue SEGEPLAN la que convocó a todas las instituciones del sector justicia para formalizar la Mesa Sectorial de Seguridad y Justicia. Esto, debido a su atribución de coordinar a las instituciones sectoriales en el diseño de planes operativos.

Al momento de asignar roles y funciones, esta Mesa Sectorial optó por una coordinación pro-tempore que se rotara cada seis meses entre las instituciones del sector. Esto impidió que se asignara un solo ente rector al momento de instalar la Mesa. Entre las tres instituciones más importantes que tendrían la dirección de la Mesa Sectorial estaría el Ministerio Público.

**Fase 3: funcionamiento de la mesa:** debe “definirse una estructura de la mesa, establecer un reglamento interno, elaborar un código de conducta, un plan de trabajo un calendario de reuniones de trabajo, mecanismos de comunicación y gestionar el apoyo técnico y financiero para su funcionamiento.” (SEGEPLAN, Guía Práctica de Mesa Sectorial: 2010)

**Fase 4: elaboración y seguimiento del Plan sectorial:** se debe *“definir el marco estratégico sectorial a partir de las políticas y planes existencias, así como el Plan Sectorial Multianual y sus respectivos Planes Operativos Anuales. Diseñar el sistema de monitoreo y seguimiento institucional para implementar los planes. Evaluar los resultados según indicadores.”*(SEGEPLAN, Guía Práctica de Mesa Sectorial: 2010)

Las responsabilidades y acciones a tomar por parte de las instituciones públicas en estas dos últimas fases evidencian que la Mesa Sectorial de Seguridad y Justicia es totalmente disfuncional. Ya que no existe ni siquiera un reglamento interno, código de conducta, ni plan de trabajo. Menos aún existe la posibilidad de que se cumpla la fase 4, puesto que el conocimiento de propósitos, objetivos, acciones, funciones, recursos y responsabilidades son necesarias para desarrollar un trabajo conjunto en la elaboración de los Planes Sectoriales.

### **5.5.1. La CICIG como institución canalizadora de la cooperación internacional**

A causa de la disfuncionalidad de la Mesa Sectorial de Seguridad y Justicia, los actores del Grupo de Donantes G13 canalizan la cooperación internacional significativa a la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala, para dar cumplimiento a su compromiso de contribuir en el fortalecimiento del sistema de justicia.

La cooperación financiera y la asistencia técnica que miembros del G13, tales como Noruega, Suecia, Países Bajos, Canadá, España, Estados Unidos de América, Suecia, Alemania e Italia, destinan a la CICIG, para que se coordine con el Ministerio Público, agudizan cada vez más la relación dependiente del Estado guatemalteco frente a la cooperación internacional.

Para el G13, canalizar la ayuda a través de la CICIG, tiene ventajas importantes: le desliga de trabajar directamente y en coordinación con las instituciones públicas que integran el sector justicia, minimiza gastos en asistencia técnica, simplifica esfuerzos por consolidar el sector mediante la Mesa Sectorial y empodera a esta organización internacional legal y legítimamente a atender contra el principio de la soberanía y la libre determinación de los pueblos.

### **5.5.2. El Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz como estrategia política**

Ante la falta de resultados significativos de la Mesa Sectorial de Seguridad y Justicia tras el periodo de gobierno (2008 a 2011) el nuevo gobierno (2012 a 2015) creó el Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz. En éste se retoman, no solo, los principios ya establecidos en los Acuerdos de la Paz Firme y Duradera de 1996 y el Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia en 2009; sino también se establece la creación de Mesas intersectoriales que generan una dualidad de la Mesa Sectorial de Seguridad y Justicia.

Este nuevo Pacto es una ejemplificación real de lo que sucede en cada cambio de gobierno en Guatemala. Aquellos proyectos que se inician, son derogados por los nuevos gobiernos, sin siquiera evaluarse sus esfuerzos y trascendencia coyuntural. En algunos casos, se necesita de más tiempo, voluntad política y coordinación para cumplir con los objetivos planteados.

### **5.6. Importancia de la Mesa Sectorial como contribución al fortalecimiento del Sistema de Justicia**

La consolidación de este espacio de diálogo, discusión, propuesta y trabajo operativo-sectorial entre las instituciones públicas del sector y la cooperación internacional es de suma importancia y beneficio para el Estado de Guatemala por varias razones.

En primer lugar, para que la Mesa Sectorial funcione de acuerdo a sus fines, es menester que el Estado de Guatemala elabore políticas públicas concretas a mediano y largo plazo, que posteriormente puedan adoptarse como políticas de Estado. Esto permitiría que las instituciones del sector se direccionaran hacia objetivos concretos, al

punto de tener bien establecidos las prioridades y aspectos de interés nacional claros al negociar con la cooperación internacional.

En segundo lugar, los planes sectoriales obligan a las instituciones públicas de del sector a trabajar en mutua coordinación y comunicación. Lo que hace necesaria la delimitación de roles y funciones, para evitar no sólo, dualidad de esfuerzos en el diseño e implementación de programas y proyectos que fortalezcan el sistema de justicia; sino que también disminuya la intervención de la cooperación internacional, reflejada en asistencia técnica.

En tercer lugar, la participación activa de las instituciones del sector en este espacio de diálogo, consulta y elaboración de planes sectoriales operativos, permitiría al Estado de Guatemala una participación más relevante, influyente y objetiva frente a la cooperación internacional del G13. Ya que al mejorar el trabajo conjunto a nivel interinstitucional y al contar con políticas públicas concretas, la cooperación internacional se alinearía ante las necesidades nacionales, logrando así limitar significativamente su injerencia en los asuntos internos del país.



## 6. ORDENAMIENTO JURÍDICO NACIONAL PARA FORTALECER EL SISTEMA DE SEGURIDAD Y JUSTICIA

### 6.1. Constitución Política de la República

#### *“CAPITULO III*

##### *Relaciones internacionales del Estado*

*Artículo 149. De las relaciones internacionales. Guatemala normará sus relaciones con otros Estados, de conformidad con los principios, reglas y prácticas internacionales con el propósito de contribuir al mantenimiento de la paz y la libertad, al respeto y defensa de los derechos humanos, al fortalecimiento de los procesos democráticos e instituciones internacionales que garanticen el beneficio mutuo y equitativo entre los Estados.*

*Artículo 150. De la comunidad centroamericana. Guatemala, como parte de la comunidad centroamericana, mantendrá y cultivará relaciones de cooperación y solidaridad con los demás Estados que formaron la Federación de Centroamérica; deberá adoptar las medidas adecuadas para llevar a la práctica, en forma parcial o total, la unión política o económica de Centroamérica. Las autoridades competentes están obligadas a fortalecer la integración económica centroamericana sobre bases de equidad.*

*Artículo 151. Relaciones con Estados afines. El Estado mantendrá relaciones de amistad, solidaridad y cooperación con aquellos Estados, cuyo desarrollo económico, social y cultural, sea análogo al de Guatemala, con el propósito de encontrar soluciones apropiadas a sus problemas comunes y de formular conjuntamente, políticas tendientes al progreso de las naciones respectivas.”*

## **"CAPITULO VI**

### **MINISTERIO PÚBLICO Y PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION**

**Artículo 251. Ministerio Público.** *El Ministerio Público es una institución auxiliar de la administración pública y de los tribunales con funciones autónomas, cuyos fines principales son velar por el estricto cumplimiento de las leyes del país. Su organización y funcionamiento se regirá por su ley orgánica.*

*El Jefe del Ministerio Público será el Fiscal General de la República y le corresponde el ejercicio de la acción penal pública...".*

### **6.2. Ley Orgánica del Ministerio Público, Decreto No. 40-94**

**"Artículo 1. Definición.** *El Ministerio Público es una institución con funciones autónomas, promueve la persecución penal y dirige la investigación de los delitos de acción pública; además velar por el estricto cumplimiento de las leyes del país. En el ejercicio de esa función, el Ministerio Público perseguirá la realización de la justicia, y actuará con objetividad, imparcialidad y con apego al principio de legalidad, en los términos que la ley establece.*

**Artículo 2. Funciones.** *Son funciones del Ministerio Público, sin perjuicio de las que le atribuyen otras leyes, las siguientes:*

- 1) Investigar los delitos de acción pública y promover la persecución penal ante los tribunales, según las facultades que le confieren la Constitución, las leyes de la República, y los Tratados y Convenios Internacionales.*
- 2) Ejercer la acción civil en los casos previstos por la ley y asesorar a quien pretenda querellarse por delitos de acción privada de conformidad con lo que establece el Código Procesal Penal.*
- 3) Dirigir a la policía y demás cuerpos de seguridad del Estado en la investigación de hechos delictivos.*

- 4) *Preservar el Estado de derecho y el respeto a los derechos humanos, efectuando las diligencias necesarias ante los tribunales de justicia.* k) *Administrar el registro, control y documentación de los movimientos migratorios.*

**Artículo 9. Integración.** *El Ministerio Público está integrado por los órganos siguientes:*

- 1) *El Fiscal General de la República.*
- 2) *El Consejo del Ministerio Público.*
- 3) *Los Fiscales de Distrito y Fiscales de Sección.*
- 4) *Los Agentes Fiscales.*
- 5) *Los Auxiliares Fiscales.*

### **6.3. Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97**

#### ***"CAPITULO I***

##### ***DISPOSICIONES GENERALES***

**Artículo 1º. *Ámbito de la Ley.*** *La presente ley desarrolla los preceptos constitucionales sobre la organización, atribuciones y funcionamiento del Organismo Ejecutivo.*

**Artículo 2º. *Competencia del Organismo Ejecutivo.*** *Dentro del marco de las funciones y atribuciones constitucionales y legales de los órganos que lo integran, compete al Organismo Ejecutivo el ejercicio de la función administrativa y la formulación y ejecución de las políticas de gobierno con las cuales deben coordinarse las entidades que forman parte de la administración descentralizada.*

**Artículo 5º. *Integración del Organismo Ejecutivo.*** *El Organismo Ejecutivo se integra de los órganos que dispone la Constitución Política, la presente y demás leyes. Según su función, los mismos podrán ser deliberativos, consultivos, de contralor y*

*ejecutivos, al igual que podrán confluír en un órgano administrativo más de uno de dichos atributos. Integran el Organismo Ejecutivo los Ministerios, Secretarías de la Presidencia, dependencias, gobernaciones departamentales y órganos que administrativa o jerárquicamente dependen de la Presidencia de la República.*

*También forman parte del Organismo Ejecutivo las Comisiones Temporales, los Comités Temporales de la Presidencia y los Gabinetes Específicos. Compete al Presidente de la República, mediante acuerdo gubernativo por conducto del Ministerio de Gobernación, crear y establecer las funciones y atribuciones, así como la temporalidad de los órganos mencionados en este párrafo.*

***Artículo 14. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia.*** *A partir de la vigencia de la presente ley, la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica se establece como una Secretaría bajo la Presidencia de la República; cambia su denominación a la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia; y asume las siguientes funciones:*

- a) Coadyuvar a la formulación de la política general de Gobierno y evaluar su ejecución.*
- b) Diseñar, coordinar, monitorear y evaluar el Sistema Nacional de Proyectos de Inversión Pública y el Sistema Nacional de Financiamiento a la Preinversión.*
- c) Integrar y armonizar los anteproyectos de planes sectoriales recibidos de los ministerios y otras entidades estatales con los anteproyectos remitidos por los consejos de desarrollo regionales y departamentales.*
- d) Elaborar conjuntamente con el Ministerio de Finanzas Públicas los procedimientos más adecuados para lograr la coordinación y la armonización de los planes y proyectos anuales y multianuales del sector público con los correspondientes presupuestos anuales y multianuales.*
- e) Preparar conjuntamente con el Ministerio de Finanzas Públicas, de acuerdo con la política general del Gobierno y en consulta con los demás ministerios de Estado, el anteproyecto de presupuesto de inversión anual y multianual.*

- f) *Dar seguimiento a la ejecución del presupuesto de inversión e informar al Presidente de la República, individualmente o en Consejo de Ministros, sobre los resultados alcanzados, debiendo proponer las rectificaciones que estime necesarias.*
- g) *Formular, para conocimiento y aprobación del Presidente y en consulta con los Ministerios de Estado, las entidades estatales correspondientes y otros organismos del sector público las políticas y programas de cooperación internacional, así como priorizar, gestionar, negociar, administrar y contratar, por delegación de la autoridad competente, la cooperación financiera no reembolsable provenientes de organismos internacionales y gobiernos extranjeros que le sea otorgada para la realización de proyectos de interés común y coordinar su ejecución.*
- h) *Coordinar el proceso de planificación y programación de inversión pública a nivel sectorial y público y territorial.*
- i) *Formular, para conocimiento y aprobación del Presidente, la política de preinversión, y promover la creación de los mecanismos financieros que funcionen descentralizadamente para el efecto.*
- j) *Crear y administrar el banco de becas que ofrece la comunidad internacional.*
- k) *Llevar a efecto las tareas que le sean confiadas por el Presidente y Vicepresidente de la República.*
- l) *Elaborar y proponer al Presidente de la República, para su aprobación, el proyecto de reglamento orgánico interno de la Secretaría a su cargo, en el que se han de establecer la estructura, organización y responsabilidades de sus dependencias, conforme a esta ley.*
- m) *Realizar las funciones y atribuciones que la Constitución Política atribuye al Órgano de Planificación del Estado y las que al mismo o a la Secretaría General de Consejo Nacional de Planificación Económica atribuyan otras leyes...*

**Artículo 35. Ministerio de Finanzas Públicas.** *Al Ministerio de Finanzas Públicas le corresponde cumplir y hacer cumplir todo lo relativo al régimen jurídico hacendario del Estado, incluyendo la recaudación y administración de los ingresos fiscales, la gestión de financiamiento interno y externo, la ejecución presupuestaria y el registro y*

*control de los bienes que constituyen el patrimonio del Estado; para ello, tiene a su cargo las siguientes funciones:*

- a) Formular la política fiscal y financiera de corto, mediano y largo plazo, en función de la política económica y social del Gobierno.*
- b) Proponer al Organismo Ejecutivo la política presupuestaria y las normas para su ejecución dirigiendo, coordinando y consolidando la formulación del proyecto de presupuesto general de ingresos y egresos del Estado en lo que corresponde al Gobierno Central y entidades descentralizadas y autónomas para su presentación al Congreso de la República.*
- c) Formular las normas para la desconcentración en la percepción de los ingresos y en la ejecución de los egresos.*
- d) Programar el flujo de ingresos y egresos con base en las prioridades y disponibilidades del Gobierno, en concordancia con los requerimientos de los organismos y dependencias del Estado.*
- e) Transferir a los Organismos y entidades del Estado los recursos financieros asignados en sus respectivos presupuestos, en función de los ingresos percibidos.*
- f) Llevar el registro consolidado de la ejecución presupuestaria y de la contabilidad del Estado, facilitar los lineamientos de su aplicación desconcentrada, así como preparar los informes analíticos consolidados correspondientes.*
- g) Evaluar cuatrimestralmente la ejecución del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado y proponer las medidas correlativas que sean necesarias.*
- h) Efectuar el cierre contable y liquidar anualmente el presupuesto general de ingresos y egresos del Estado...*
- o) Definir, con base en la política económica y social del Gobierno, conjuntamente con el órgano de planificación del Estado, la política para la formulación, priorización, evaluación y selección de proyectos de inversión y programas a ser ejecutados con recursos internos, financiamiento y cooperación externa.*
- p) Programar, gestionar, negociar, contratar por delegación de la autoridad competente, registrar y fiscalizar las operaciones de financiamiento externo, así como también disponer lo relativo a la cooperación internacional en general, y realizar los análisis respectivos para prever la capacidad de endeudamiento del*

*Gobierno. Se exceptúan de esta función, los casos contemplados en el inciso g) del artículo 14 de la presente ley.*

- q) Programar, negociar, registrar, controlar y administrar el endeudamiento interno, las donaciones y los legados...*

**Artículo 36. Ministerio de Gobernación.** *Al Ministerio de Gobernación le corresponde formular las políticas, cumplir y hacer cumplir el régimen jurídico relativo al mantenimiento de la paz y el orden público, la seguridad de las personas y de sus bienes, la garantía de sus derechos, la ejecución de las órdenes y resoluciones judiciales, el régimen migratorio y refrendar los nombramientos de los Ministros de Estado incluyendo el de quien lo suceda en el cargo; para ello, tiene a su cargo las siguientes funciones:*

- a) Compilar y publicar ordenadamente los códigos, leyes y reglamentos de la República.*
- b) Aprobar los estatutos de las fundaciones, y otras formas de asociación, que requieran por ley tal formalidad, y otorgar y reconocer la personalidad jurídica de las mismas...*
- m) Elaborar y aplicar planes de seguridad pública y encargarse de todo lo relativo al mantenimiento del orden público y a la seguridad de las personas y de sus bienes...*
- a) Administrar el régimen penitenciario del país, salvo aquello asignado a otros órganos del Estado."*

#### **6.4. Ley del Servicio Público Penal, Decreto 129-97**

**"Artículo 1. Creación.** *Se crea el Instituto de la Defensa Pública Penal, organismo administrador del servicio público de defensa penal, para asistir gratuitamente a personas de escasos recursos económicos. También tendrá a su cargo las funciones de gestión, administración y control de los abogados en ejercicio profesional privado cuando realicen funciones de defensa pública. El Instituto gozará de autonomía funcional y total independencia técnica para el cumplimiento de su función.*

**Artículo 4. Función del servicio público de defensa penal.** *El servicio público de defensa penal tiene competencia para: 1. Intervenir en la representación de las personas de escasos recursos económicos sometidas a proceso penal, a partir de cualquier sindicación que las señale como posibles autores de un hecho punible o de participar en él, incluso, ante las autoridades de la persecución penal. 2. Asistir a cualquier persona de escasos recursos que solicite asesoría jurídica cuando ésta considere que pudiera estar sindicada en un procedimiento penal. 3. Intervenir, a través de los defensores de oficio, cuando la persona no tuviere o, no nombrare defensor de confianza, en las formas que establece la ley."*

## **6.5. Ley Orgánica del INACIF, Decreto 32-2006**

**Artículo 1. Creación.** *Se crea el Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala, que podrá denominarse INACIF, como una institución auxiliar de la administración de justicia, con autonomía funcional, personalidad jurídica y patrimonio propio. Tiene competencia a nivel nacional y la responsabilidad en materia de peritajes técnicos científicos de conformidad con la presente Ley.*

*Anualmente tendrá una partida en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado y, sus recursos los administrará de manera autónoma en función a sus propios requerimientos.*

**Artículo 2. Fines.** *El INACIF tiene como finalidad principal la prestación del servicio de investigación científica de forma independiente, emitiendo dictámenes técnicos científicos."*

## **6.6. Reglamento de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, Decreto No. 166-2011**

**Artículo 1. Naturaleza del Consejo Nacional de Seguridad.** *El Consejo tiene en su calidad de máxima autoridad del Sistema, se constituye en el órgano de carácter*

*permanente y de coordinación, responsable de definir y mantener actualiza la Política Nacional de Seguridad y estrategias en los ámbitos de funcionamiento. El Presidente de la República en la toma de decisiones en materia de seguridad, se asesorará del Consejo.*

**Artículo 14. Grupos Interinstitucionales.** *El Consejo podrá conformar grupos interinstitucionales de alto nivel que se consideren necesarios para atender temas específicos relacionados con la seguridad de la Nación. El Consejo determinará la autoridad que los presidirá y su temporalidad, tomando en cuenta al Ministerio o Institución que tenga competencia en el tema. La Secretaría Técnica proporcionará las labores de apoyo técnico y administrativo que sean necesarias.*

**Artículo 17. Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad.** *La Secretaría Técnica es el órgano técnico, profesional y especializado que tiene a su cargo el desarrollo de las actividades técnicas, administrativas y presupuestarias necesarias para el funcionamiento del Consejo y de las dependencias que por disposición de la ley resulten incorporadas al presupuesto de este. Estará a cargo de un Coordinador, seleccionado y nombrado por el Presidente de la República de una terna de candidatos propuesta por los miembros del consejo Nacional de Seguridad, cuya potestad de remoción la tendrá el Presidente de la República. Tendrá las funciones siguientes:*

- a) Desarrollar las labores técnicas, administrativas y presupuestarias, necesarias para el funcionamiento del Consejo Nacional de Seguridad, así como de las dependencias que por disposición de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad resulten incorporadas al presupuesto de dicho Consejo;*
- b) Formular el proyecto de Política Nacional de Seguridad;*
- c) Dar seguimiento a aquellas políticas, planes y directivas que se determinen por el Consejo Nacional de Seguridad;*
- d) Mantener activos los mecanismos de comunicación entre los miembros del Sistema Nacional de Seguridad; y*
- e) Apoyar logística y administrativamente a la Comisión de Asesoramiento y Planificación."*

## 6.7. Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz

*“4.2. **Presentación y validación.** La presentación de la propuesta de Gobierno para el Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz pretende ser un acto solemne en el cual el presidente de la República dé a conocer la visión del Ejecutivo respecto de dicho instrumento. Además, en conjunto con otros representantes de organismos de Estado, cooperación y sociedad civil, se busca abrir la consulta a una convocatoria amplia para validar los procesos, priorizar las acciones y construir una agenda nacional para conseguir los objetivos del Pacto.*

*El ejercicio de validación de las acciones se hará en dos procesos paralelos: uno, con participación sectorial en mesas de trabajo; y otro, a nivel territorial, en el que la participación del poder local es crucial para poder hacer compromisos alcanzables a corto, mediano y largo plazo.*

*4.3. **Priorización y Ejecución de Acciones.** El Pacto es rico en propuestas. Por esto, para evitar los errores de propuestas anteriores, se hará una categorización de las acciones a ejecutar en el corto, mediano y largo plazo, a fin de alcanzar la eficiencia y la eficacia, tomando en cuenta la limitación de presupuesto que se tiene. De ese modo, se dividirá la agenda del programa en cuatro años, con la intención de que las propuestas se institucionalicen, trasciendan el actual período presidencial y se conviertan en políticas de Estado, ya que la visión del Pacto no es de corto plazo.*

*4.4. **Sistema de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación.** Para evitar dispersión de acciones y falta de claridad en los resultados, el Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz contará con un sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación que se enmarque dentro de la política de Gobierno de gestión por resultados y que permita una verificación transparente de las acciones que se desarrollen dentro de él.*

*De la misma forma, se hará una evaluación que permita el análisis crítico de todas las actividades y resultados, con el fin de determinar la pertinencia de los métodos*

*utilizados y la validez de los objetivos, la eficiencia en el uso de los recursos y el impacto en los beneficiarios.*

*Para este efecto, se ha pensado en crear espacios de discusión, análisis, gestión y toma de decisiones que, con la Presidencia de la República a la cabeza, puedan garantizar los resultados del Pacto descritos a continuación.*

***Gabinete del Pacto:*** *para poder cumplir con las metas del Pacto es necesario que exista un cuerpo colegiado de toma de decisiones dentro del cual se pueda realizar la coordinación interinstitucional de Gobierno, para que desde los mandatos institucionales se programen acciones focalizadas y coordinadas. Participan del gabinete del Pacto todas las instituciones de Gobierno con responsabilidades dentro de éste, bajo la coordinación del presidente de la República. Contará con una secretaría técnica a cargo del Ministerio de Gobernación.*

***Grupo asesor:*** *dentro del grupo asesor se ubicarán aquellas instituciones que por su nivel de profesionalidad deseen constituirse en garantes y acompañantes del Pacto, mediante un acompañamiento técnico que garantice la ejecución de las acciones proyectadas en él. El espacio del grupo asesor está abierto a profesionales de reconocida honorabilidad y trayectoria en los temas relacionados, organizaciones especializadas en los temas y entidades internacionales igualmente especializadas.*

***Foro permanente:*** *el foro permanente es un espacio amplio de participación, discusión de propuestas y generación de iniciativas que dinamiza la participación sectorial, monitorea el avance de las propuestas y la presentación de los resultados y orienta los procesos. Para el efecto, contará con mesas de trabajo distribuidas de la siguiente forma:*

- *Mesas intersectoriales*
- *Mesas interinstitucionales*



## 7. ORDENAMIENTO JURÍDICO INTERNACIONAL PARA FORTALECER EL SISTEMA DE SEGURIDAD Y JUSTICIA

### 7.1. Acuerdo entre la Organización de Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala relativo al establecimiento de una Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), Decreto No. 35-2007

*“Artículo 1. Objetivos del Acuerdo. El presente Acuerdo tiene como objetivos fundamentales:*

- f) Apoyar, fortalecer y coadyuvar a las instituciones del Estado de Guatemala encargadas de la investigación y la persecución penal de los delitos presuntamente cometidos con ocasión de la actividad de los cuerpos ilegales de seguridad y aparatos clandestinos de seguridad y cualquier otra conducta delictiva conexas con éstos que operan en el país; así como en la determinación de sus estructuras, actividades, formas de operación y fuentes de financiamiento, promoviendo tanto la desarticulación de dichas organizaciones como la sanción penal de los partícipes de los delitos cometidos;*
- g) Crear los mecanismos y procedimientos necesarios, que deberán implementarse para la protección de los derechos a la vida y a la integridad de las personas. Lo anterior de conformidad con los compromisos internacionales del Estado de Guatemala en materia de protección de los derechos fundamentales, y de los instrumentos internacionales de los cuales Guatemala es parte;*
- h) Para dichos efectos, se crea una Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, con arreglo a las disposiciones del presente Acuerdo, los compromisos del Estado establecidos en instrumentos nacionales e internacionales de derecho humanos y especialmente en el Acuerdo Global sobre Derechos Humanos romanos IV.1 y VII.3;*

*i) Para efectos del presente Acuerdo, se deberá entender por Cuerpos Ilegales de Seguridad y Aparatos Clandestinos de Seguridad, a aquellos grupos que reúnan las siguientes características: (i) cometer acciones ilegales para afectar el pleno goce y ejercicio de los derechos civiles y políticos, y (ii) estar vinculados directa o indirectamente con agentes del Estado, o contar con capacidad de generar impunidad para sus acciones ilícitas...*

**Artículo 2. Funciones de la Comisión.** *Para lograr los propósitos y finalidades indicadas, por el presente instrumento, la Comisión tendrá las siguientes funciones: (a) determinar la existencia de cuerpos ilegales de seguridad y aparatos clandestinos, su estructura, formas de operar, fuentes de financiamiento y posible vinculación con entidades o agentes del Estado y otros sectores que atenten contra los derechos civiles y políticos en Guatemala, de conformidad con los objetivos del presente Acuerdo; (b) colaborar con el Estado en la desarticulación de los aparatos clandestinos de seguridad y cuerpos ilegales de seguridad y promover la investigación, persecución penal y sanción de los delitos cometidos por sus integrantes; (c) recomendar al Estado la adopción de políticas públicas para erradicar los aparatos clandestinos y cuerpos ilegales de seguridad y prevenir su reaparición, incluyendo las reformas jurídicas e institucionales necesarias para este fin.*

*La CICIG actuará con absoluta independencia funcional en el desempeño de su mandato.*

**Artículo 3. Facultades de la Comisión.** *Para lograr el cumplimiento de sus funciones, la Comisión estará facultada para:*

- a) Recabar, evaluar y sistematizar información suministrada por cualquier persona, entidad oficial o privada, organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales y autoridades de otros Estados;*
- b) Promover la persecución penal por medio de denuncia penal ante las autoridades correspondientes. De igual manera la Comisión queda facultada para constituirse en querellante adhesivo de conformidad con el presente Acuerdo y con*

*el Código Procesal Penal en cuanto a sus facultades procesales, para todos los casos en el marco de su competencia;*

- c) Asesorar técnicamente a las instituciones competentes del Estado en la investigación y persecución penal de los delitos cometidos por los presuntos integrantes de los Cuerpos Ilegales de Seguridad y Aparatos Clandestinos de Seguridad, así como asesorar a los organismos del Estado en la implementación de los procedimientos administrativos a que haya lugar respecto de los funcionarios presuntamente vinculados a dichas organizaciones; ...*
- f) Suscribir e implementar Acuerdos de cooperación con el Ministerio Público, la Corte Suprema de Justicia, la institución del Procurador de Derechos Humanos, la Policía Nacional Civil y cualesquiera otras instituciones del Estado, para el cumplimiento de su mandato; ...*
- h) Solicitar en el marco del cumplimiento de su mandato, a cualquier funcionario o autoridad administrativa de los organismos del Estado y de sus entidades descentralizadas, autónomas o semiautónomas; declaraciones, documentos, informes y colaboración en general, estando éstos obligados a atender y proporcionar sin demora aquello que les sea requerido;*



## CONCLUSIONES

1. El Consejo de la Cooperación Internacional, al fungir como enlace de diálogo con el G13, no orientó objetivos concretos y específicos al Ministerio Público para lograr la consolidación de la Mesa Sectorial de Seguridad y Justicia, por lo que el Ministerio Público no tomó el liderazgo de la misma.
2. La participación que el Ministerio Público ha tenido desde los inicios de la Mesa Sectorial de Seguridad y Justicia en 2008 se ha caracterizado por una notable falta de voluntad política. La cual, a raíz de problemas intra e interinstitucionales, desestimó la importancia de este espacio de diálogo con la cooperación internacional del G13.
3. Ante la disfuncionalidad de la Mesa Sectorial de Seguridad y Justicia, por un lado, el G13, canaliza su cooperación internacional legal y legítimamente a través de la CICIG para cumplir con su responsabilidad de contribuir en la transformación del fortalecimiento del sistema de justicia en Guatemala. Y por otro lado, el actual gobierno elaboró el Pacto para la Seguridad, la Justicia y la Paz que solamente dualizan los objetivos de la Mesa.



## RECOMENDACIONES

1. El Consejo de Cooperación Internacional debe promover el mejoramiento de la comunicación, trabajo conjunto y participación entre las instituciones públicas de justicia pertenecientes a la Mesa Sectorial de Seguridad y Justicia, con respecto a los propósitos e importancia de este enfoque sectorial. Principalmente, al Ministerio Público, a fin de que participe en este espacio con liderazgo y responsabilidad.
2. El Ministerio Público, como miembro permanente de la Mesa Sectorial de Seguridad y Justicia, debe tomar la iniciativa de darle continuidad a la fase 3 y 4 de la Guía Práctica de SEGEPLAN, a fin de consolidar el diálogo con el G13.
3. A fin de fortalecer el sistema de seguridad y justicia en Guatemala, se hace necesario que el gobierno simplifique todos aquellos esfuerzos que implican dualidades. Por ello, se sugiere que el Ministerio Público inste a evaluar, con las instituciones del sector, a través de una reunión como Mesa Sectorial, la aplicabilidad del Pacto para la Seguridad, la Justicia y la Paz en los objetivos de la Mesa. Esto con la finalidad de concretizar las políticas públicas del gobierno actual con la estructura inicial de la Mesa.



## BIBLIOGRAFÍA

### Textos Base

- AECID. (2008) *Presidencia Pro Tempore de España, Grupo de Donantes Denominado G13*. Guatemala, C.A.
- Aparicio, G. y Saquil, O. (2010) *Evaluación Comparativa Gestión Período 2005-2010 del Instituto de la Defensa Pública Penal*. Guatemala
- ASIES. (2011) *Séptimo Estudio del Proceso de Fortalecimiento del sistema de justicia, avances y debilidades, 2008-2011*. Guatemala.
- ASIES. (2010) *Seminario Permanente sobre Realidad Nacional. Desafíos actuales de la justicia penal*. Guatemala.
- Asociación de Investigación y Estudios Sociales, Departamento de Análisis Jurídico. (2011) *Desafíos actuales de la justicia penal. Proceso de fortalecimiento del sistema de justicia, avances y debilidades, noviembre 2008- octubre 2011*. Séptimo estudio, Nueva edición: Guatemala
- Boletín Económico de ICE (Información Comercial Española) No. 2689. (2001)
- Calderon, J. (2011) *Diagnóstico de la Policía Nacional Civil y las empresas de seguridad privada de Guatemala. Lineamientos de Política Económica, Social y de Seguridad 2012-2020*. Centro de Investigaciones Económicas Nacionales: Guatemala

- Dedik, C. (2011) El sistema Penitenciario Guatemalteco. *Lineamientos de Política Económica, Social y de Seguridad 2012-2020*. Centro de Investigación Económicas Nacionales: Guatemala.
- Escobar L.: Fernández, R. y etc. (2011) *La Carrera Profesional en el Ministerio Público*. Revista No.3-2011 Asociación de Investigación y Estudios Sociales: Guatemala.
- Falisse, M. y Sanz-Corella, B. (2009) *Estudio de Mapeo de la Sociedad Civil en Guatemala*. IBF Consulting: Guatemala.
- Fundación Myrna Mack. (2012) *Aproximación a la situación de derechos humanos, seguridad y justicia en Guatemala*. Guatemala.
- Fundación Myrna Mack. (2012) *La lucha contra la impunidad y la depuración del sistema de justicia: Dentro de los límites de la constitucionalidad y la legalidad*. Guatemala.
- Fundación Myrna Mack (2012) *Comentarios sobre la pertinencia e importancia de la aprobación de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala*. Guatemala.
- G13 (2011) *La Cooperación Internacional en Guatemala: Actores, Estructuras y Experiencias del G13*. Guatemala.
- Guatemala, *Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo – UNDAF, 2010-2014*. (2010) Guatemala
- Jiménez González, C. (2003) *La Cooperación Internacional dentro de las relaciones Internacionales*. POLIS- Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial, año/vol.2, número 003. Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa: México.

- Morales López, Henry. (2003) *Pueblos Indígenas, Cooperación Internacional y Desarrollo en Guatemala*. Guatemala
- *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Una mirada desde América Latina y el Caribe*. (2005) Publicación Naciones Unidas: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
- Padilla, L. A. (2009) *Paz y Conflicto en el Siglo XXI. Teoría de las Relaciones Internacionales*. Guatemala: IRIPAZ.
- Rico, José M. (1997) *Justicia penal y transición democrática en América Latina*. Siglo XXI Editores: México, D. F.
- Salomón, M.: (2002) *La Teoría de las Relaciones Internacionales en los Albores del Siglo XXI: Diálogo, Disidencia, Aproximaciones*.
- Segeplan (2010) *Primer Informe Nacional sobre cooperación internacional para el desarrollo y eficacia de la ayuda en Guatemala, año 2008-2010*. Guatemala.
- Segeplan (2010) *Guía Práctica de Mesas Sectoriales*. Guatemala
- Steinberg, F.: (2008) *Cooperación y conflicto en las relaciones económicas internacionales*. Revista Española de Ciencia Política, Núm. 18, pp. 149-176

### Revistas y consultas electrónicas

- El periódico. *"Aquí tenemos a 12 internos por cada guardia"*. Noticia publicada el 19 de marzo de 2012. Consultada el 20 de agosto de 2012. Fuente: <http://www.elperiodico.com.gt/es/20120319/pais/209660/>.

- Grupo de Donantes G13. Fuente consultada el 5 de agosto de 2012, de: <http://www.g13.org.gt/>.
- La Hora: Lanzas Pacto Estatal por la Seguridad, la Justicia y la Paz. Noticia emitida el 21 de marzo de 2012. Fuente consultada el 26 de agosto de 2012, de: <http://lahora.com.gt/index.php/nacional/guatemala/actualidad/158745-lanzas-pacto-estatal-por-la-seguridad-la-justicia-y-la-paz>.
- Organización Mundial del Comercio. (2004) Informe Sobre el Comercio Mundial 2004. Análisis del vínculo entre el entorno normativo nacional y el comercio internacional. Fuente consultada el 28 de agosto de 2012, de: [http://www.wto.org/spanish/res\\_s/booksp\\_s/anrep\\_s/world\\_trade\\_report04\\_s.pdf](http://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/anrep_s/world_trade_report04_s.pdf).
- Prensa Libre. *El Ejecutivo lanza pacto por la Seguridad, la Paz y la Justicia*. Noticia emitida el 21 de mayo de 2012. Fuente consultada el 26 de agosto de 2012, de: [http://www.prensalibre.com/noticias/politica/Guatemalaplan\\_de\\_seguridad\\_paz\\_y\\_justicia-Ejecutivo-Congreso-Organismo\\_legislativo\\_0\\_704329732.html](http://www.prensalibre.com/noticias/politica/Guatemalaplan_de_seguridad_paz_y_justicia-Ejecutivo-Congreso-Organismo_legislativo_0_704329732.html).
- PNUD. *Guatemala: hacia un Estado para el desarrollo humano. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2009-2010*. Fuente consultada el 6 de agosto de 2012, de: [http://hdr.undp.org/fr/rapports/national/ameriquelatinecaribbes/guatemala/Guatemala\\_INDH\\_2009-10.pdf](http://hdr.undp.org/fr/rapports/national/ameriquelatinecaribbes/guatemala/Guatemala_INDH_2009-10.pdf).
- Reportaje DE. CICIG presenta plan de trabajo al gobierno y Comunidad Internacional. Fuente consultada el 26 de agosto de 2012, de: <http://reportajede.com/2012/07/cicig-presenta-plan-de-trabajo-a-gobierno-y-comunidad-internacional/>.
- Revista de ciencia Política versión On-line Scielo. *Guatemala: danzando con la crisis económica y política*. Revista Vr. 30 No. 2. Fuente consultada el 6 de

agosto de 2012, de: [http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2010000200009&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2010000200009&script=sci_arttext).

- Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia. Fuente consultada el 20 de agosto de 2012. De: <http://www.guatemala.gob.gt/index.php/2011-08-04-18-06-26/item/94-la-republica-de-china-en-taiwan-ayudara-a-construir-carcel-de-maxima-seguridad>.
- Siglo XXI. *Hacinamiento en cárceles llega a un 112 por ciento*. Noticia publicada el 17 de julio de 2012. Consultada el 20 de agosto de 2012. Fuente: <http://www.s21.com.gt/nacionales/2012/07/17/hacinamiento-carceles-llega-112-ciento>.

## Cuerpos Normativos

- Constitución Política de la República de Guatemala
- Ley Orgánica del Ministerio Público, Decreto No. 40-94
- Ley Orgánica del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97
- Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, Decreto No. 31-2002
- Ley de Contrataciones del Estado, Decreto No. 57-92
- Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2012, Decreto No. 33-2011
- Pacto para la Seguridad, la Justicia y la Paz
- Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, Decreto. No. 166-2011
- Acuerdo entre la Organización de Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala relativo al establecimiento de una Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), Decreto No. 35-2007
- Declaración de Antigua I y II