

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA

**"LA INCIDENCIA DEL TRATADO MARCO DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA  
PARA LA CREACIÓN DE UN ENTE DE CONTROL INTERNO EN GUATEMALA.  
ESTUDIO DE CASO: INSPECTORÍA GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE  
SEGURIDAD"**

**Tesis**

Presentada al Consejo

Directivo de la  
Escuela de Ciencia

Política de la  
Universidad de San Carlos de

Guatemala Por

**CONCHITA BEATRÍZ REYNA MONTERROSO**

Al conferírsele el Grado Académico de

**LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES**

Y el título profesional de

**INTERNACIONALISTA**

Guatemala, noviembre de 2018



TRICENTENARIA  
1800-2000

# ECP

ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA

## **RECTOR MAGNÍFICO**

Ing. Murphy Olimpo Paiz Recinos

## **SECRETARIO GENERAL**

Arq. Carlos Enrique Valladares Cerezo

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

DIRECTOR:	Lic. Henry Dennys Mira Sandoval
VOCAL II:	Licda. Carmen Olivia Álvarez Bobadilla
VOCAL III:	Licda. Meylin Valeria Montufar Esquiná
VOCAL IV:	Br. Karla María Morales Divas
VOCAL V:	Br. Rodolfo Ernesto García Hidalgo
SECRETARIA:	Maestra Ana Nineth Burgos Méndez

## **TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN GENERAL DE CONOCIMIENTOS -PRIVADO-**

COORDINADORA:	Licda. Ingrid Adriana Elizabeth Rivera Barillas
EXAMINADORA:	Licda. Emilia Cosigua Sicajau
EXAMINADORA:	Licda. Otilia Ixmucané Gómez Moscut
EXAMINADOR:	Lic. Jorge de Jesús Ponce Reinoso
EXAMINADOR:	Lic. Luis David Winter Luther

## **TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN PÚBLICO DE TESIS**

DIRECTOR:	Lic. Henry Dennys Mira Sandoval
SECRETARIA:	Maestra Ana Nineth Burgos Méndez
COORDINADOR:	Dr. Pablo Daniel Rangel Romero
EXAMINADOR:	Lic. Williams Alejandro Álvarez de León
EXAMINADOR:	Lic. Guido Armando Barillas Quezada


Nota: Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la tesis.  
(Artículo 73 del Normativo de Evaluación y Promoción de Estudiantes de la Escuela de  
Ciencia Política)

**ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE  
GUATEMALA:** Guatemala, veintidós de octubre de dos mil dieciocho.....

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión de la Tesis titulada: “LA INCIDENCIA DEL TRATADO MARCO DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA PARA LA CREACIÓN DE UN ENTE DE CONTROL INTERNO EN GUATEMALA. ESTUDIO DE CASO: INSPECTORÍA GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD”, presentada por el (la) estudiante **CONCHITA BEATRÍZ REYNA MONTERROSO** carnet No.200721849.

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

  
Lic. Henry Dennys Mira Sandoval  
Director Escuela de Ciencia Política



Se envía el expediente  
c.c.: Archivo  
10/javt

## ACTA DE DEFENSA DE TESIS

En la ciudad de Guatemala, el día veintidós de octubre de dos mil dieciocho, se efectuó el proceso de verificar la incorporación de observaciones hechas por el Tribunal Examinador, conformado por: Lic. Guido Armando Barillas Quezada, Lic. Williams Alejandro Álvarez de León y el Dr. Pablo Daniel Rangel Romero, Coordinador de la Carrera de Relaciones Internacionales, el trabajo de tesis: **“LA INCIDENCIA DEL TRATADO MARCO DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA PARA LA CREACIÓN DE UN ENTE DE CONTROL INTERNO EN GUATEMALA. ESTUDIO DE CASO: INSPECTORÍA GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD”**. Presentado por el (la) estudiante **CONCHITA BEATRÍZ REYNA MONTERROSO** Carnet No.200721849, razón por la que se da por **APROBADO** para que continúe con su trámite.

“ID Y ENSEÑAR A TODOS”



Dr. Pablo Daniel Rangel-Romero  
Coordinador de Carrera


c.c.: Archivo  
9/ javt

## ACTA DE DEFENSA DE TESIS

En la ciudad de Guatemala, el día quince de octubre de dos mil dieciocho se realizó la defensa de tesis presentada por el (la) estudiante **CONCHITA BEATRÍZ REYNA MONTERROSO** Carnet No.200721849, para optar al grado de Licenciado (a) en **RELACIONES INTERNACIONALES** titulada: **“LA INCIDENCIA DEL TRATADO MARCO DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA PARA LA CREACIÓN DE UN ENTE DE CONTROL INTERNO EN GUATEMALA. ESTUDIO DE CASO: INSPECTORÍA GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD”** ante el Tribunal Examinador integrado por: Lic. Guido Armando Barillas Quezada, Lic. Williams Alejandro Álvarez de León y el Dr. Pablo Daniel Rangel Romero, Coordinador 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. Guido Armando Barillas Quezada  
**Examinador**

  
Lic. Williams Alejandro Álvarez de León  
**Examinador**

  
Dr. Pablo Daniel Rangel Romero  
**Coordinador de Carrera**

c.c.: Archivo  
8b /jvt

*Emilio Arnoldo Villagrán Campos*  
*Licenciado en Ciencias Políticas*  
*Colegiado 1.097*

Guatemala, 8 de octubre de 2018

Licenciado  
Denis Mira Sandoval  
Director en Funciones  
Escuela de Ciencia Política  
Universidad de San Carlos de Guatemala

Estimado señor Director:

Con atento saludo me dirijo a usted para informarle que he procedido a asesorar y revisar el trabajo de tesis presentado por la estudiante **CONCHITA BEATRÍZ REYNA MONTERROSO**, con carné No. 200721849, **La Incidencia del Tratado Marco de Seguridad Democrática para la Creación de un Ente de Control Interno en Guatemala. Estudio de Caso: Inspectoría General del Sistema Nacional de Seguridad**, el cual presenta como requisito académico previo a obtener el título de Internacionalista, en el grado de licenciada.

Por lo anterior, me permito que los planteamientos desarrollados son un aporte importante al estudio de la problemática mencionada desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales.

Por tal virtud me es grato informarle que la investigación presentada por la estudiante **REYNA MONTERROSO** tiene las cualidades y requisitos necesarios de un trabajo de tesis, por tanto la recomiendo apta para ser presentada al Honorable Tribunal Examinador.

Sin otro particular, me suscribo aprovechando la presente para manifestarle mis más altas muestras de consideración y respeto.

  
Licenciado Emilio Arnoldo Villagrán Campos  
Asesor


**ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA:** Guatemala, ocho de octubre de dos mil dieciocho.-----

**ASUNTO:** El (la) estudiante, **CONCHITA BEATRÍZ REYNA MONTERROSO** Carnet No.200721849 continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del (la) Lic. Emilio Arnoldo Villagrán Campos 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”**

  
Lic. Henry Dennys Mira Sandoval  
Director Escuela de Ciencia Política



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

**ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA:** Guatemala, siete de febrero de dos mil dieciocho -----

**ASUNTO:** El (la) estudiante **CONCHITA BEATRÍZ REYNA MONTERROSO** Carnet No.200721849 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 Asesor (a) de Tesis Lic. Emilio Arnoldo Villagrán Campos que brinde la asesoría correspondiente y emita dictamen.

Atentamente,

**“ID Y ENSEÑAD A TODOS”**



Dr. Marcio Palacios Aragón  
Director Escuela de Ciencia Política



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

Guatemala,  
07 de febrero de 2018

Doctor  
Marcio Palacios Aragón  
Director  
Escuela de Ciencia Política  
Presente

Respetable Doctor Palacios:

Me permito informarle que para desarrollar la tesis titulada **Me permito informarle que tuve a la vista el diseño de tesis titulado: "LA INCIDENCIA DEL TRATADO MARCO DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA PARA LA CREACIÓN DE UN ENTE DE CONTROL INTERNO EN GUATEMALA. ESTUDIO DE CASO: INSPECTORÍA GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD"** Presentado por el (la) estudiante **CONCHITA BEATRÍZ REYNA MONTERROSO** Carnet No.200721849 puede autorizarse como Asesor al (la) Lic. Emilio Arnoldo Villagrán Campos.

Cordialmente,

**"ID Y ENSEÑAD A TODOS"**

  
Licda. Ingrid Adriana Rivera Barillas  
Coordinador (a) de Carrera



Se envía expediente  
c.c.: Archivo  
5/javt

**ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA:** Guatemala, siete de febrero de dos mil dieciocho -----

**ASUNTO:** El (la) estudiante **CONCHITA BEATRÍZ REYNA MONTERROSO** Carnet No.**200721849** 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 (la) Coordinador (a) de Carrera correspondiente, para que emita visto bueno sobre la propuesta de Asesor.

Atentamente,

**“ID Y ENSEÑAD A TODOS”**



Dr. Marcio Palacios Aragón  
Director Escuela de Ciencia Política



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

Guatemala,  
06 de febrero de 2016

Doctor  
Marcio Palacios Aragón  
Director  
Escuela de Ciencia Política  
Presente

Respetable Doctor Palacios:

Me permito informarle que tuve a la vista el diseño de tesis titulado: **“LA INCIDENCIA DEL TRATADO MARCO DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA PARA LA CREACIÓN DE UN ENTE DE CONTROL INTERNO EN GUATEMALA. ESTUDIO DE CASO: INSPECTORÍA GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD”** Presentado por el (la) estudiante **CONCHITA BEATRÍZ REYNA MONTERROSO** Carnet No.200721849, quien realizó 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”**

  
Lic. Rubén Corado Cartagena  
Coordinador del Área de Metodología



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

**ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA:** Guatemala, seis de febrero de dos mil dieciocho.-----

**ASUNTO:** El (la) estudiante **CONCHITA BEATRÍZ REYNA MONTERROSO** Carnet No.200721849 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”**



**Dr. Marcio Palacios Aragón**  
**Director Escuela de Ciencia Política**



Se envía expediente  
c.c.: Archivo  
2/javt

Guatemala,  
06 de febrero de 2018

Doctor  
Marcio Palacios Aragón  
Director  
Escuela de Ciencia Política  
Presente

Respetable Doctor Palacios:

Me permito informarle que el tema de tesis: **“LA INCIDENCIA DEL TRATADO MARCO DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA PARA LA CREACIÓN DE UN ENTE DE CONTROL INTERNO EN GUATEMALA. ESTUDIO DE CASO: INSPECTORÍA GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD”** Presentado por el (la) estudiante **CONCHITA BEATRÍZ REYNA MONTERROSO** Carnet No. **200721849** puede autorizarse, dado que el mismo cumple con las exigencias mínimas de los contenidos de la carrera.

Cordialmente,

**“ID Y ENSEÑAD A TODOS”**

  
Licda. Ingrid Adriana Rivera Barillas  
Coordinador (a) de Carrera



c.c.: Archivo  
1/jvt

## AGRADECIMIENTOS

A todas las personas que creyeron en mí, para la finalización de este proceso

### DEDICATORIA

- A MI MAMÁ: Por no perder la fe y la esperanza en mí, por estar siempre cuando necesito de algún consejo, por la paciencia que me ha tenido y por la calidad de persona que me ha hecho ser. *Gracias por todo*
- A MI FAMILIA: A la familia más “*RESPONSABLE*” que he podido conocer, gracias por el apoyo que me han demostrado en los tiempos difíciles.
- A MI NOVIO: El apoyo que me ha brindado ha sido muy valioso para mi crecimiento personal, gracias por su paciencia, tolerancia y a seguir con todo. (José Rios Morales – Joey Rivers)

## ÍNDICE

Acrónimos .....	i
Introducción .....	iv
<b>CAPITULO I:.....</b>	<b>1</b>
<b>Abordaje metodológico y teórico .....</b>	<b>1</b>
<b>1.1 Justificación .....</b>	<b>1</b>
<b>1.2 Planteamiento del Problema .....</b>	<b>2</b>
<b>1.3 Preguntas de investigación.....</b>	<b>5</b>
<b>1.4 Objetivos.....</b>	<b>5</b>
<b>1.4.1 Objetivo general.....</b>	<b>5</b>
<b>1.4.2 Objetivos específicos .....</b>	<b>5</b>
<b>1.5 Delimitación de problema .....</b>	<b>6</b>
<b>1.5.1 Unidad de análisis .....</b>	<b>6</b>
<b>1.5.2 Delimitación temporal .....</b>	<b>6</b>
<b>1.5.3 Delimitación espacial .....</b>	<b>6</b>
<b>1.6 Metodología.....</b>	<b>6</b>
<b>1.6.1 Método .....</b>	<b>6</b>
<b>1.6.2 Técnicas .....</b>	<b>7</b>
<b>1.6.3 Instrumentos .....</b>	<b>8</b>
<b>1.7 Marco Teórico.....</b>	<b>8</b>
<b>1.7.1 Teoría de la Integración.....</b>	<b>9</b>
<b>1.7.2 Teoría de la Institucionalidad.....</b>	<b>10</b>
<b>1.7.3 Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad .....</b>	<b>12</b>
<b>1.7.4 Sistema Nacional de Seguridad.....</b>	<b>18</b>
<b>1.7.5 Inspectoría General del Sistema Nacional de Seguridad .....</b>	<b>20</b>
<b>CAPITULO II:.....</b>	<b>22</b>
<b>Integración y Pacificación en Centroamérica .....</b>	<b>22</b>
<b>2.1Proceso de Integración en Centroamérica .....</b>	<b>22</b>
<b>2.2 Protocolo de Tegucigalpa.....</b>	<b>24</b>

2.3 Proceso de Paz en Centroamérica .....	27
2.3.1 Grupo Contadora .....	27
2.3.2 Esquipulas I, La Voluntad de Alcanzar la Paz en Centroamérica ....	30
2.3.3 Plan de Paz de Óscar Arias .....	32
2.4 Tratado Marco de Seguridad Democrático en Centroamérica TMSD ....	37
2.5 Comisión de Seguridad Centroamericana .....	42
2.6 La Agenda de Seguridad Regional Centroamericana .....	44
2.7 Estrategia de Seguridad de Centroamérica .....	44
<b>CAPITULO III .....</b>	<b>46</b>
<b>Sistema de Control Interno .....</b>	<b>46</b>
3.1 Controles Internos .....	46
3.2 Modelo Estándar de Control Interno MECI .....	48
3.3 Tipos de Controles.....	51
3.4 La labor que desarrolla la Inspectoría General del Sistema Nacional de Seguridad para el fomento de la Cultura de Control Interno .....	52
<b>CAPITULO IV.....</b>	<b>66</b>
<b>Análisis sobre la prospectiva de los Controles Internos en Guatemala con énfasis en el estudio de caso Inspectoría General del Sistema Nacional de Seguridad .....</b>	<b>66</b>
4.1 Perspectiva en la actualidad de la Inspectoría General .....	75
4.2 Realidad Contextual de la Región Centroamericana .....	79
4.2.1 Seguridad Democrática en Centroamérica.....	79
4.2.2 La Incidencia del Tratado Marco de Seguridad Democrática para la creación de un Ente de Control Interno.....	82
Conclusiones.....	85
Bibliografía .....	87
Anexos .....	87

## Índice de Gráficas

<b>Gráfica 1</b> Integrantes del Consejo Nacional de Seguridad, Dependencias de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad .....	17
<b>Gráfica 2</b> Instituciones que conforman el Sistema Nacional de Seguridad .....	19
<b>Gráfica 3</b> Controles Internos.....	48
<b>Gráfica 4</b> Controles Internos que mandata la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad.....	57
<b>Gráfica 5</b> Árbol de problemas .....	70
<b>Gráfica 6</b> Metas programadas en Plan Operativo Anual 2018.....	71

## **Acrónimos**

<b>CGC:</b>	Contraloría General de Cuentas
<b>ONU:</b>	Organización de Naciones Unidas
<b>SNS:</b>	Sistema Nacional de Seguridad
<b>SAAS:</b>	Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad de la Presidencia de la República
<b>SIE:</b>	Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado
<b>DIGICI:</b>	Dirección General de Inteligencia Civil
<b>DIEMDN:</b>	Dirección de Inteligencia de Estado Mayor de la Defensa Nacional
<b>CONRED:</b>	Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres
<b>SE-CONRED:</b>	Secretaría Ejecutiva para la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres
<b>WSP:</b>	War-Torn Societies Project International
<b>FLACSO:</b>	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
<b>IGEDEP:</b>	Instituto Guatemalteco para el Desarrollo y la Paz
<b>PNUD:</b>	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>UNOPS:</b>	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos
<b>USAID:</b>	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
<b>NIMD:</b>	Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria
<b>POLSEDE:</b>	Política de Seguridad para la Democracia
<b>AVEMILGUA:</b>	Asociación de Veteranos Militares de Guatemala

<b>ASIES:</b>	Asociación de Investigación y Estudios Sociales
<b>SNS:</b>	Sistema Nacional de Seguridad
<b>CAP:</b>	Comisión de Asesoramiento y Planificación
<b>INEES:</b>	Instituto de Estudios Estratégicos en Seguridad
<b>IGSNS:</b>	Inspectoría General del Sistema Nacional de Seguridad
<b>IG:</b>	Inspectoría General
<b>STCNS:</b>	Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad
<b>ONSEC:</b>	Oficina Nacional de Servicio Civil
<b>SICA:</b>	Sistema de Integración Centroamericana
<b>ODECA:</b>	Organización de Estados Centroamericanos
<b>TMSD:</b>	Tratado Marco de Seguridad Democrática
<b>INTOSAI:</b>	Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores
<b>COSO:</b>	Committee of Sponsoring Organizations
<b>MECI:</b>	Modelo Estándar de Control Interno
<b>DIGECAM:</b>	Dirección General de Control de Armas y Municiones
<b>LMSNS:</b>	Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad
<b>POA:</b>	Plan Operativo Anual
<b>DIGESSP:</b>	Dirección General de Empresas de Seguridad Privada
<b>MINDEF:</b>	Ministerio de la Defensa Nacional
<b>MINEX:</b>	Ministerio de Relaciones Exteriores
<b>DIGICI:</b>	Dirección General de Inteligencia Civil

**DIEMDN:** Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa Nacional

**Art.:** Artículo

**MP:** Ministerio Público

**CICIG:** Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala

## Introducción

En el mundo moderno y globalizado se han realizado esfuerzos cada vez más intensos para que los gobiernos aumenten su eficacia, y se orienten hacia el bienestar común. El Sistema de Control Interno se enfoca fundamentalmente hacia lograr una administración pública transparente, a fin de eliminar la corrupción dentro de sus colaboradores, al enfocarse al cumplimiento de todas las Normas Legales existentes y en medir el grado en que se cumplen para tomar decisiones que permita un mejoramiento continuo en la institución.

El estudio comprueba la importancia del control interno dentro de las instituciones del Estado de Guatemala, son herramientas que muy pocas veces son utilizadas y aplicadas en las mismas, sin embargo se considera necesario la creación de una cultura de control interno en la cual se tendría múltiples beneficios en el fortalecimiento de las instituciones y ministerios del Sistema Nacional de Seguridad, esto con la finalidad de mejorar los controles mediante vigilancia periódica.

Para la implementación de una cultura en controles internos, no ha existido un marco legal regulador y protector, que provea procesos y procedimientos estándar y medidas de prevención enfocada en disminuir la corrupción y fomentar la transparencia.

Para enfrentar la referida situación, el Estado de Guatemala, cuenta con un ente de Control Interno, la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, señala que es el órgano rector del control gubernamental, y es el responsable de normar el control interno y externo, en temas financieros, administrativos, recursos y de gestión. La Contraloría General de Cuentas no se da abasto para realizar fiscalizaciones y auditorías de los recursos, el actuar de la CGC es de manera reactiva.

Del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica se enfatiza la importancia y el reforzamiento que necesitan los controles internos para mejorar la percepción de la transparencia en la producción de bienes y servicios que proporciona información clara y precisa sobre el cumplimiento que cada entidad

realiza en su misión, a raíz de este acuerdo se vio la urgencia de crear un sistema de control interno para garantizar la transparencia, prevenir y combatir la corrupción, con esto se crea la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, Decreto Número 18-2008, la cual le da vida a la Inspectoría General del Sistema Nacional de Seguridad, siendo esta la responsable de velar por el cumplimiento de los controles internos del sistema de carrera, disciplinario, registro y controles de personal, armas, vehículos e información de las instituciones que forman parte del Sistema Nacional de Seguridad.

Así mismo la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad dicta que la Inspectoría General del Sistema Nacional de Seguridad es la única institución que fungirá como ente rector en inspeccionar los controles internos antes mencionados, con el objetivo de minimizar la corrupción y propiciar una cultura de transparencia y legalidad en el Sistema Nacional de Seguridad, así como la implementación de la eficiencia y eficacia en los recursos asignados.

En la presente investigación se desarrolla la siguiente pregunta que da vida al siguiente trabajo de tesis: ¿Qué incidencia tiene el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica en la creación de un ente de Control Interno?

El Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica se basa primordialmente en generar una región sólida, cuyos pilares sean la libertad, la democracia y el desarrollo de los países centroamericanos, para el fortalecimiento regional en términos de seguridad democrática. Este tratado enfoca sus objetivos hacia la construcción de una sociedad democrática que actué a partir de los valores, que les permitan actuar con libertad a todos sus ciudadanos, basándose en sus derechos y obligaciones, con el efectivo funcionamiento de las instituciones estatales, es por ello que a raíz de este Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica se crean instituciones nuevas a nivel centroamericano con el fin de aumentar la seguridad nacional y democrática, disminuyendo todo aquello que afecte el bien común del ciudadano centroamericano.

Por lo tanto, en el presente estudio se desarrolla en el Capítulo I, el abordaje metodológico y teórico de la temática, planteando el problema y su delimitación, los objetivos y la metodología y sus instrumentos, así como el marco teórico y su respectivo contenido.

Asimismo, en el Capítulo II, se desenvuelve todo lo referente a los antecedentes de la integración y pacificación en Centroamérica, esto con el objetivo de conocer cuáles fueron las causas y consecuencias que dieron origen a la creación de un nuevo modelo de seguridad regional, por consiguiente a la creación del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica.

Además, en el Capítulo III, se hace referencia a la importancia de crear una cultura en controles internos, para transparentar la gestión pública administrativa, y se realiza un análisis de la labor que realiza la Inspectoría General del Sistema Nacional de Seguridad para fomentar dentro del Sistema Nacional de Seguridad los controles internos.

Finalmente, en el Capítulo IV, se analiza la labor que realizan las inspectorías, instancias de control o quien haga sus veces de los ministerios e instituciones, en lo relativo a acciones y cumplimiento de metas, así como una indagación acerca del ente rector en controles internos. Inspectoría General del Sistema Nacional de Seguridad.

## **CAPITULO I:**

### **Abordaje metodológico y teórico**

#### **1.1 Justificación**

En las últimas dos décadas se ha producido en Latinoamérica una cultura hacia la prevención y la erradicación de la corrupción, reconociendo que es responsabilidad de todos los Estados, y que éstos deben cooperar entre sí, con el apoyo y la participación ciudadana, sector privado, organizaciones no gubernamentales, organizaciones con base comunitaria y organismos internacionales a impulsar iniciativas para combatir eficazmente la corrupción.

Es así como la Organización de las Naciones Unidas ha promovido iniciativas hacia los estados para que adopten medidas para fortalecer la integridad de los funcionarios públicos, la transparencia en los procesos de la administración pública y una buena gestión pública.

El Estado de Guatemala ha realizado diversos esfuerzos para enfrentar la corrupción dentro de sus instituciones, la principal característica de Guatemala es que los funcionarios y servidores públicos carecen de principios deontológicos, razón por la cual ha existido un descontento por parte de la ciudadanía guatemalteca hacia la administración pública, demandando en la actualidad una fiscalización robusta a las instituciones del Estado de Guatemala.

Uno de los aspectos más importantes para prevenir la corrupción es contar con un Sistema de Control Interno consolidado dentro de las instituciones de cada Estado, estas son herramientas que muy pocas veces son utilizadas y aplicadas, sin embargo es de amplia necesidad la creación de un ente rector que supervise las actividades establecidas con relación a controles internos con la finalidad de mejorar y fortalecer de manera continua los controles, previniendo la corrupción mediante evaluaciones periódicas.

El sistema de control interno debe estar constituido por políticas, procedimientos, prácticas diseñadas para proveer una seguridad razonable de que las funciones y objetivos de la institución sean alcanzados o logrados, y que los sucesos negativos sean detectados, prevenidos y corregidos.

Para la implementación del sistema de control interno en las instituciones del Estado de Guatemala no ha existido un marco legal regulador que establezca los procesos y procedimientos necesarios para la prevención y erradicación de la corrupción, y el mal uso de los recursos del Estado.

La importancia de contar con una institución que vele por los controles internos es propiciar la transparencia, legalidad, eficiencia y eficacia en el uso de los recursos asignados. Es así como el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica se convirtió en el instrumento jurídico que dio creación a la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, Decreto 18-2008, en el Estado de Guatemala, mismo que da vida a la Inspectoría General del Sistema Nacional de Seguridad.

## **1.2 Planteamiento del Problema**

La confianza que generan las instituciones del Estado de Guatemala ha venido en decadencia por la falta de eficiencia, eficacia en los procesos, la falta de transparencia en los recursos utilizados y asignados y la falta de legalidad en sus funciones.

Guatemala ha realizado diferentes esfuerzos para enfrentar esta problemática, entre estos destaca la creación de institucionalidad y la aprobación de legislación en materia de transparencia y la lucha contra la corrupción. En relación con esto, el Congreso de la República ha aprobado una serie de leyes tendientes a fortalecer las capacidades del Estado en materia de corrupción, transparencia y fortalecimiento a los controles internos, tales como: La Ley contra la Corrupción decreto número 31-2012, el cual manifiesta las formas de corrupción en el accionar

de los funcionarios y empleados públicos que constituyen uno de los elementos fundamentales que impiden la materialización de los principios constitucionales.

La Ley de Acceso a la Información Pública decreto número 57-2008, la cual garantiza a toda persona interesada, sin discriminación alguna, el derecho a solicitar y a tener acceso a la información pública en posesión de las autoridades y sujetos obligados.

Guatemala cuenta con un órgano rector del control gubernamental, responsable de normar el control interno y externo gubernamental, cuya función principal es de auditar y fiscalizar la ejecución y liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, de las entidades autónomas y descentralizadas; sin embargo las funciones de la Contraloría General de Cuentas es ser un ente reactivo y sancionatorio, por lo cual la CGC no está facultada para auditar más controles de los que la Ley Orgánica determina.

En aras de la creación de un órgano de prestigio, que velara estrictamente por los controles internos de manera preventiva, Guatemala aprueba la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, Decreto 18-2008, la cual tiene como objeto *establecer las normas jurídicas de carácter orgánico y funcional necesarias para la realización coordinada de las actividades de seguridad interior, exterior y de inteligencia por parte del Estado de Guatemala, para que en forma integrada, sistematizada, eficiente y eficaz esté en capacidad de anticipar y dar respuesta efectiva a riesgos, amenazas y vulnerabilidades, a fin de estar preparado para prevenirlos, enfrentarlos y contrarrestarlos en observancia de la Constitución Política de la República, el respeto de los derechos humanos y el cumplimiento de los tratados internacionales ratificados por Guatemala.* (Congreso de la República de Guatemala, 2008)

Esta misma Ley, en el artículo 38, crea a la Inspectoría General del Sistema Nacional de Seguridad, la cual es responsable por *“velar por el cumplimiento de los controles internos, garantizar la eficacia y eficiencia de la organización, el respeto a la legalidad en sus actividades y la transparencia en el empleo de los recursos*

*asignados a los Ministerios e Instituciones que conforman el Sistema Nacional de Seguridad (SNS).” (Congreso de la República de Guatemala, 2011)*

La Inspectoría General del Sistema Nacional de Seguridad para su funcionamiento cuenta con cuatro ámbitos operativos, estos con el fin de obtener una mejor coordinación dentro del Sistema Nacional de Seguridad, siendo estos:

- Dirección de Inspectoría de Seguridad Interior: Este ámbito tiene a su cargo las siguientes instituciones: Ministerio de Gobernación, Policía Nacional Civil, Dirección General del Sistema Penitenciario, Procuraduría General de la Nación, Dirección General de Servicios de Seguridad Privada, Dirección General de Migración, Dirección General de Investigación Criminal y Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad de la Presidencia de la República –SAAS-.
- Dirección de Inspectoría de Seguridad Exterior: Este ámbito tiene a su cargo las siguientes instituciones: Ministerio de Relaciones Exteriores y Ministerio de la Defensa.
- Dirección de Inspectoría de Inteligencia de Estado: Este ámbito tiene a su cargo las siguientes instituciones: Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado –SIE-, Dirección General de Inteligencia Civil –DIGICI-, Dirección de Inteligencia de Estado Mayor de la Defensa Nacional –DIEMDN-.
- Dirección de Inspectoría de Gestión de Riesgo y Defensa Civil: Este ámbito tiene a su cargo la siguiente institución: Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres –CONRED-.

### **1.3 Preguntas de investigación**

Con el propósito de alcanzar los objetivos propuestos se presentan las siguientes preguntas generadoras:

- ¿Cuál fue el proceso de integración y pacificación centroamericana que dio origen al Tratado Marco de Seguridad Democrática?
- ¿Cuál es la importancia de crear una cultura en controles internos?
- ¿Qué relevancia tienen las inspectorías del Sistema Nacional de Seguridad con la Seguridad Democrática en Centroamérica?

Con base a estas preguntas generadoras, se establecieron los objetivos de la investigación, siendo estos:

### **1.4 Objetivos**

#### **1.4.1 Objetivo general**

Analizar la importancia del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica para la creación de un Ente de Controles Internos en el Sistema Nacional de Seguridad en Guatemala.

#### **1.4.2 Objetivos específicos**

- Analizar los principales conceptos que defiende y establece el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica
- Establecer la importancia de crear un órgano de control interno.
- Analizar el trabajo de las inspectorías que conforman el Sistema Nacional de Seguridad.

## **1.5 Delimitación de problema**

### **1.5.1 Unidad de análisis**

El Tratado Marco de Seguridad Democrática para la Creación de un Ente de Control Interno en Guatemala.

### **1.5.2 Delimitación temporal**

El tiempo en que se delimitará la investigación será del año 2012 al año 2018.

### **1.5.3 Delimitación espacial**

El lugar en donde se llevarán a cabo las investigaciones será en la Inspectoría General del Sistema Nacional de Seguridad, 5ta. Avenida 1-78 Zona 1 de la Ciudad de Guatemala.

## **1.6 Metodología**

El presente estudio, tiene como propósito analizar la importancia de la creación de un ente de control interno para las instituciones y ministerios que conforman el Sistema Nacional de Seguridad, con el fin último para evitar la corrupción y lograr transparentar la gestión pública.

Para el desarrollo del presente trabajo de tesis, se utilizó la metodología de investigación de tipo inductivo y deductivo, en el que fue necesario, respectivamente, realizar una investigación de tipo documental, basado en una estrategia metodológica que consistirá en:

### **1.6.1 Método**

El método es el procedimiento para tratar un conjunto de problemas. Según su naturaleza, cada problema para su resolución requiere un conjunto de métodos, técnicas y procedimientos muy particulares.

El presente estudio se realizará utilizando un método mixto. Se llevará a cabo poniendo en práctica el método cualitativo así como el cuantitativo.

- **Método cualitativo:** Permitirá la recolección de la información de índole primordial fundamentado en material documentado de tipo bibliográfico, hemerográfico e información electrónica disponible y adecuada, indagando en libros, tesis, textos, revistas, folletos, periódicos, diccionarios, enciclopedias, memorias y otros informes facilitados por entidades vinculadas al tema de investigación, y entrevistas a personas individuales relevantes para el estudio.
- **Método observación participativa:** La observación participante, como forma cualitativa, se caracteriza por el hecho de que la persona que observa recoge los datos de manera natural, está en contacto con los propios sujetos observados. Este método es interactivo ya que requiere una implicación del observador en los acontecimientos o fenómenos que se está observando. La información que se puede recabar durante una observación puede ser de diversa índole: charlas informales o participando en las actividades de lo que se está observando.

### 1.6.2 Técnicas

Las técnicas de recolección de datos consistirán en las diferentes maneras de recopilar la información apropiada para el estudio en cuestión, los cuales serán:

- **Observación:** Es una técnica que consiste en observar atentamente el fenómeno, hecho o caso, tomar información y registrarla para su posterior análisis. La observación es un elemento fundamental de todo proceso investigativo.
- **Observación directa e indirecta:** Es directa cuando el investigador se pone en contacto personalmente con el hecho o fenómeno que trata de investigar.

Es indirecta cuando el investigador entra en conocimiento del hecho o fenómeno observando a través de las observaciones realizadas anteriormente por otra persona. Ejemplo de libros, revistas, informes, grabaciones, fotografías, etc., relacionadas con lo que estamos investigando, los cuales han sido conseguidos o elaborados por personas que observaron antes lo mismo.

- **Consulta de bibliografías:** es aquella etapa de la investigación científica donde se explora qué se ha escrito sobre un determinado tema o problema.

### 1.6.3 Instrumentos

Se refiere a los medios materiales que se aplicaran para recopilar y almacenar los datos recabados durante el proceso de observación e investigación. Entre los cuales, se emplearan los siguientes:

- **Guía de observación:** Es la primera forma de contacto o de relación con los objetos que va a ser estudiados.
- **Guía de análisis documental:** Es la manera en cómo se procede a recopilar la información, internet, libros, entrevistas, revistas, etc.

### 1.7 Marco Teórico

De acuerdo al tema; incidencia del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica para la creación de un Ente en Control Interno en Guatemala. Estudio de Caso: Inspectoría General del Sistema Nacional de Seguridad, se expresará cada tema implicado, con el objetivo de obtener conocimientos teóricos necesarios para un mejor entendimiento a la problemática.

### 1.7.1 Teoría de la Integración

La integración desde el aporte de las relaciones internacionales, se considera como un conjunto de elementos en interacción constante y que poseen cierta organización. Estimando que el proceso de integración, es el resultado de una voluntad colectiva que se fundamenta dentro del derecho internacional público, y por lo tanto actúa de manera libre y normada. (López, 2013)

La investigación sobre la Paz y el Conflicto y Teorías de las Relaciones Internacionales Padilla. Luis Alberto pág 158. Define que la característica de los procesos según la teoría de integración es: La existencia de condiciones que permiten, sin el recurso de la guerra, avanzar en el camino de la superación de las diferencias, tensiones y conflictos entre las diferentes unidades políticas.

El análisis de la relaciones internacionales, a partir de la integración en las últimas décadas ha sido importante, debido a que el sistema internacional está en constante interacción favoreciendo nuevos mecanismos y procesos de integración. La integración como tal puede entenderse como la unificación de varias entidades, estados u organismos que persiguen ideales en común.

La Teoría de la Integración del profesor Karl W. Deutsch está compuesta de múltiples elementos que se sustentan en la política y las relaciones de poder entre los individuos, las sociedades, las organizaciones internacionales y fundamentalmente los Estados. (Deutsch, 1988)

Su planteamiento teórico parte de las definiciones siguientes: (Deutsch, 1988)

- Integrar o hacer un todo con las partes; convirtiendo las unidades antes separadas en componentes de un sistema coherente.
- La integración definida en relaciones entre unidades mutuamente interdependientes, que poseen en conjunto propiedades sistemáticas de las que carecería si estuvieran aisladas; además puede designarse al

proceso mediante el cual se logra la integración entre unidades separadas.

- La integración política es conceptualizada como la integración de actores o unidades como individuos, grupos, municipalidades, regiones o países.

El autor hace énfasis en el estrecho vínculo entre la integración y el poder, en el sentido de que se establece una relación en la cual el comportamiento de los actores, unidades o componentes políticos se modifican; constituyéndose de ésta manera procesos y sucesos que trascienden en el campo internacional.

Esta hipótesis con índole en relación a la integración ha desarrollado un nuevo modelo de compromisos entre Estados, que buscan la unificación para superar determinados problemas, pero es importante resaltar que la misma es propicia para fortalecer las estructuras políticas y económicas de Estados que no podrían superar sin la ayuda de otros Estados u Organismos Internacionales.

### **1.7.2 Teoría de la Institucionalidad**

La teoría de la Institucionalidad establece normas de acción, así como expectativas que determinan, a través de incentivos y sanciones, el actuar de las personas en la sociedad. Por lo tanto el esquema institucional efectivo, promueve las conductas que permiten de alguna manera mejorar los efectos y que redundan en la práctica económica y laboral. (Avila, 2017)

Respecto a la teoría de la institucionalidad Prats refiere que *Las instituciones son reglas del juego formal e informal que pautan la interacción entre los individuos y las organizaciones. Las instituciones no son cosas, su existencia es meramente abstracta, no tienen objetivos aunque cumple importantes funciones sociales. Son el marco de constricciones e incentivos en el que se produce la interacción social. Se corresponde con determinadas correlaciones o equilibrios de poder y viven y se apoyan en modelos mentales, valorativos y actitudinales.* (Ramírez, 2017)

Debido a que el sistema internacional es anárquico por naturaleza, se han ido desarrollando instituciones que, sirven como mecanismos de control de las relaciones entre los actores internacionales. Estas instituciones se desarrollan teniendo como factor primordial, el interés entre los que la integran.

Casares (2013) señala literalmente que: *Las instituciones son pautas de interacción entre individuos. Establecen reglas de actuación para los individuos en su entorno social. Por lo tanto, configuran la estructura de incentivos, oportunidades y restricciones en las que han de devolverse los agentes económicos; por lo cual la teoría institucional es comprendida bajo la perspectiva que; las instituciones son modelos de interacción que manejan y combinan el acceso al poder, con las relaciones interpersonales, que generan oportunidades pero también riesgos, mientras se alcanza un determinando nivel de desarrollo y se dan intercambios económicos, comerciales y de bienes y servicios y cuya estructura debe de estar fundamentada en la implementación de los niveles jerárquicos que permiten al Estado y sus ciudadanos, la comprensión de niveles jerárquicos y del establecimiento y desarrollo del orden y de la acción dentro de la estructura normativa (p. 8).*

Carlos Mendoza (2007) determina que el institucionalismo surge como resultado de la concepción de que es el individuo el que establece la manera en que se lleva a cabo el funcionamiento de los sistemas. Para el institucionalismo, el conjunto de instituciones existentes es el que determina el accionar de los individuos.

Las instituciones han servido también, a lo largo de la historia como un elemento base de la comunicación y de la cooperación entre los Estados, como es el caso del Sistema de Integración Centroamericano SICA.

Centroamérica, ante la necesidad de posicionarse como una región fuerte y sólida, en un periodo en el cual la intervención y la presión extranjera se hacían constantes, existía una lucha ideológica constante y expansiva a lo largo del mundo y con un nuevo sistema de producción con exigencias mayores para los Estados, se decide crear una institución a nivel regional, que sea capaz de proteger sus intereses

comunes, frente a los intereses de las dos grandes potencias que peleaban por controlar la mayor parte de territorio y expandir su ideología e intereses. (Díaz, 2014)

### **1.7.3 Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad**

Las primeras reflexiones sobre la necesidad de un Sistema de Seguridad acorde al paradigma de la Seguridad Democrática partieron del sector académico, esta se dio durante el proyecto “Hacia una Política de Seguridad para la Democracia POLSEDE”, inició en octubre de 1999 y finalizó con la presentación de sus conclusiones en febrero del 2003. Fue una iniciativa del WSP War-Torn Societies Project Internacional, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y del Instituto Guatemalteco para el Desarrollo y la Paz (IGEDEP). Contó con el auspicio del Naciones Unidas a través del PNUD y de UNOPS y el financiamiento de la Real Embajada de Noruega, la Embajada de los Países Bajos y la Agencia Internacional para el Desarrollo (USAID). (Sala, 2013)

El proyecto se fundó a partir de una investigación realizada por distinguidos académicos y personalidades, llegando a consensos básicos que sirvieran como base para recomendaciones para la nueva ley, este proyecto tuvo una duración aproximada de 30 meses, contó con la participación de expertos internacionales y de 125 guatemaltecos y guatemaltecas representantes de 5 instituciones del Estado, 16 organizaciones de la sociedad civil y 10 expertos a título individual, que se reunieron en más de 200 sesiones de trabajo.

Fue en las mesas de trabajo donde surgió el problema de la inexistencia de un sistema nacional de seguridad acorde a la seguridad democrática, así como una propuesta de creación del mismo. El proyecto POLSEDE presentó meses después una propuesta de creación del sistema nacional de seguridad, esto durante el período 2002-2004, el sector político no tomó en cuenta las propuestas, tampoco los sectores que participaron en el proceso.

La única intervención del sistema nacional de seguridad durante ese período de tiempo fue en la Agenda Nacional Compartida, la cual establece literalmente lo siguiente: “...Consideramos de trascendental importancia la creación de un Consejo Nacional de Seguridad, como órgano rector del sistema de seguridad y asesor del Organismo Ejecutivo en la toma de decisiones en asuntos de seguridad, con el propósito de definir políticas y estrategia en el tema...” (Congreso de la República de Guatemala, 2002-2003)

La Agenda Nacional compartida fue elaborada bajo el auspicio del Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria NIMD.

*Fue hasta el año 2005 cuando el Ministerio de la Defensa convocó a la Comunidad de Defensa para discutir la creación del Sistema Nacional de Seguridad. El hecho de que el Ministerio de la Defensa fuera el ente que convocara para la discusión de un tema que superaba con mucho la temática de la defensa nacional, provocó que diversos sectores de sociedad civil y del gobierno, encabezados por WSP International, el Consejo Asesor de Seguridad y la Secretaría de la Paz, solicitarán al organismo Ejecutivo la generación de un proceso más amplio de discusión que no estuviera liderado por el Ministerio de la Defensa, como resultado de esta presión social. (Consejo Asesor de Seguridad, 2010)*

*A finales del 2005 se inició un proceso amplio de discusión del Sistema Nacional de Seguridad y que contó con la participación de la Secretaría de la Paz, los Ministerios de la Defensa, Gobernación y Relaciones Exteriores, por parte de sociedad civil tuvo particular importancia la participación del Foro de Organizaciones Sociales Especializadas en Seguridad. La Comunidad de Defensa y el Foro Permanente de Partidos Políticos. Este proceso culminó en marzo de 2006, con la presentación de la propuesta del sistema nacional de seguridad al Presidente de la república. Sin embargo, el Organismo Ejecutivo no realizó ninguna acción para impulsar la propuesta consensuada”. (Consejo Asesor de Seguridad, 2010)*

La Comunidad de Defensa es un espacio conformado por instituciones del Estado y organizaciones de la sociedad civil, entre ellas AVEMILGUA, La fundación Myrna

Mack, ASIES, originalmente fue conformada para la discusión del Libro Blanco de la Defensa en Guatemala, una vez terminado este proceso la comunidad siguió trabajando en forma permanente llegando a discutir la Política Nacional de Defensa y una propuesta de Ley Marco de la Defensa. (Consejo Asesor de Seguridad, 2010)

Llegar a la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad no fue fácil, y tomó años de discusión y negociación entre diputados y expertos en seguridad. La legislación aprobada no incorpora todos los elementos sugeridos desde el Programa de Seguridad Democrática impulsado por las organizaciones especializadas en la materia. Esta normativa constituye, al igual que sucede con la mayoría de leyes que aprueba el Congreso de la República: un acuerdo que refleja las visiones estatistas junto con las visiones democráticas.

Analizando los documentos finales del proyecto POLSEDE y el decreto 18-2008, se pueden identificar una serie de importantes similitudes, aunque también algunas diferencias importantes, el siguiente esquema muestra alguno de ellos:

<b>Aspecto</b>	<b>POLSEDE</b>	<b>LEY MARCO DEL SNS</b>
Definición del SNS	El conjunto de instituciones, normativas, doctrinas, patrones de actuación propios de la administración pública a los que se acompaña una serie de controles democráticos. Es el instrumento a través del cual el Estado enfrena los desafíos que en materia de seguridad se presentan.	El SNS consiste en el marco institucional, instrumental y funcional del que dispone el Estado para hacer frente a los desafíos que se le presentes en materia de seguridad, mediante acciones de coordinación interinstitucional al más alto nivel y sujeta a controles democráticos.
Consejo Asesor de Seguridad	Forma parte del SNS	No forma parte del SNS

<p>Órganos de apoyo</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad;</li> <li>• Equipo mínimo de asesores de alto nivel</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad;</li> <li>• Comisión de asesoramiento y planificación</li> </ul>
<p>Comisiones – ámbitos de trabajo</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comisiones intergubernamentales;</li> <li>• Gabinete de seguridad interior;</li> <li>• Gabinete de seguridad exterior</li> </ul>	<p>Ámbitos de funcionamiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Seguridad interior;</li> <li>• Seguridad exterior;</li> <li>• Inteligencia de Estado;</li> <li>• Gestión de riesgos y defensa civil</li> </ul>
<p>Controles</p>	<p>Externos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Organismo Judicial;</li> <li>• Congreso de la República;</li> <li>• Contraloría General de Cuentas;</li> <li>• Ministerio Público</li> </ul> <p>Internos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inspector General para asuntos de Inteligencia</li> </ul>	<p>Externos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Organismo Judicial;</li> <li>• Congreso de la República;</li> <li>• Control Ciudadano</li> </ul> <p>Internos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Registro y control de personal;</li> <li>• Registro y control de armas;</li> <li>• Registro y control de vehículos;</li> <li>• Registro y control de información;</li> <li>• Sistema disciplinario;</li> <li>• Sistema de carrera.</li> </ul>

Es así como la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad tiene como propósito primordial la construcción de un Sistema Nacional de Seguridad que cumpla con las obligaciones que el Estado debe garantizar, el bien común, la consolidación del régimen de legalidad y el fortalecimiento de la Seguridad Democrática, establece controles de carácter interno y externo, que garantizan la imparcialidad en la fiscalización de las actuaciones del Sistema Nacional de Seguridad y de las instituciones que lo integran.

Dicha Ley da vida al Consejo Nacional de Seguridad, Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad, Comisión de Asesoramiento y Planificación, Instituto Nacional de Estudios Estratégicos en Seguridad y la Inspectoría General del Sistema Nacional de Seguridad. Cada una de ellas con funciones diferentes, y primordiales para que el Sistema Nacional de Seguridad funcione a cabalidad.

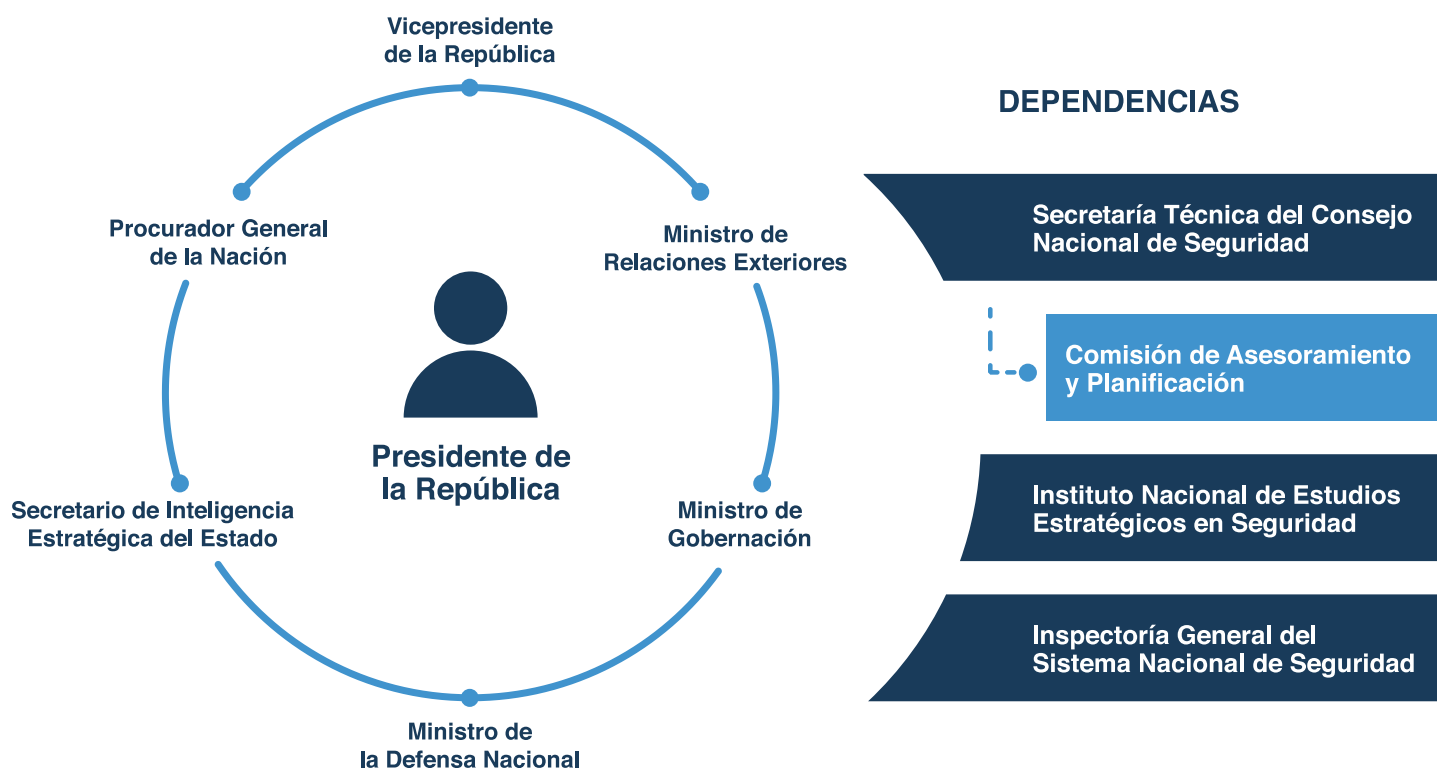
A continuación se detalla la función primordial de cada una de estas instituciones. (Congreso de la República de Guatemala, 2008)

- **Artículo 8 - Consejo Nacional de Seguridad:** Es la autoridad máxima del Sistema Nacional de Seguridad, lo preside el Presidente de la República, quien toma las decisiones y además lo integran: Vicepresidente de la República; Ministro de Relaciones Exteriores, Ministro de Gobernación, Ministro de la Defensa Nacional, Secretario de Inteligencia Estratégica del Estado y Procurador General de la Nación.
- **Artículo 11 - Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad:** Desarrolla las labores técnicas y administrativas necesarias para el funcionamiento del Consejo Nacional de Seguridad.
- **Artículo 13 – Comisión de Asesoramiento y Planificación CAP:** Asesorar al Consejo Nacional de Seguridad, su trabajo debe ser desarrollado dentro del ámbito de la Secretaría Técnica, se integra por profesionales en materia de seguridad.

- **Artículo 17 – Instituto Nacional de Estudios Estratégicos en Seguridad:** Es el marco institucional, instrumental y funcional que el Estado dispone para formar, profesionalizar y especializar el recurso humano idóneo en el ámbito de la seguridad de la Nación.

La Ley Marco fue aprobada por el Congreso de la República el 11 de marzo del 2008, el Decreto 18-2008, la cual fue sancionada por el Presidente de la República, Álvaro Colom, y publicada en el Diario de Centroamérica el 15 de abril del año 2008, entrando en vigencia el 16 de julio del mismo año.

Gráfica 1 Integrantes del Consejo Nacional de Seguridad, Dependencias de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad



Fuente: Revista Guatemala Segura 1, Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad

#### **1.7.4 Sistema Nacional de Seguridad**

Con la Ley Marco se establecen los alcances de un nuevo modelo en el que se construyen las bases democráticas para administrar y consolidar los componentes de seguridad del Estado.

La Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad en el artículo 3 define el Sistema Nacional de Seguridad de la siguiente manera: “...*El Sistema Nacional de Seguridad es el marco institucional, instrumental y funcional del cual dispone el Estado para hacer frente a los desafíos que se le presenten en materia de seguridad, mediante acciones de coordinación interinstitucional al más alto nivel y sujeta a controles democráticos...*”

Se han definido como finalidad del Sistema Nacional de Seguridad:

- El fortalecimiento de las instituciones del Estado;
- La prevención de los riesgos, el control de las amenazas y la reducción de las vulnerabilidades que impiden al Estado cumplir con sus fines;
- Contribuir a la seguridad y defensa de la Nación;
- Contribuir a la protección de la persona humana y el bien común;
- Establecer las responsabilidades de las entidades componentes del SNS, así como regular las relaciones interinstitucionales en función de sus áreas de competencia.

Los objetivos del Sistema Nacional de Seguridad son:

- Dar coherencia y coordinación al funcionamiento de instituciones, políticas normativas y controles en materia de seguridad, en el marco del Estado de Derecho;

- Establecer una institucionalidad de máximo nivel en materia de seguridad, que permita coordinar las instituciones e integrar y dirigir las políticas públicas en esta materia; y
- Ser el instrumento por medio del cual el Estado enfrente los desafíos que se presentan en materia de seguridad.

El Sistema Nacional de Seguridad está creado en la doctrina de la Seguridad Democrática, proclamando en sus inicios la superioridad de los principios de los derechos humanos, la Constitución Política de la República y los Tratados Internacionales.

Gráfica 2 Instituciones que conforman el Sistema Nacional de Seguridad



Fuente: Revista Guatemala Segura 1, Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad, Página 8

### **1.7.5 Inspectoría General del Sistema Nacional de Seguridad**

La Inspectoría General del Sistema Nacional de Seguridad es el responsable de velar por el cumplimiento de los controles internos, debiendo rendir informes permanentes al Consejo Nacional de Seguridad, para garantizar la eficiencia y eficacia de la organización, el respeto a la legalidad en sus actividades y la transparencia en el empleo de los recursos asignados de los ministerios e instituciones que conforman el Sistema Nacional de Seguridad.

**Eficiencia y eficacia:** Componente que garantiza el cumplimiento de los controles internos establecidos en el artículo 36 de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad.

**Legalidad:** Componente que garantiza el cumplimiento de las normas jurídicas vigentes en las actividades que realicen con los controles internos.

**Transparencia:** Componente que garantiza el transparente empleo de los recursos asignados.

**Recursos asignados:** Es el conjunto de recursos referentes a personal, armas, vehículos e información disponibles en los ministerios e instituciones que conforman el Sistema Nacional de Seguridad.

En el artículo 60 de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad especifica la Integridad del Sistema, la cual dice literalmente de la siguiente manera: "...La Inspectoría General debe garantizar integridad del Sistema Nacional de Seguridad verificando el fortalecimiento permanente de las unidades disciplinarias e inspectorías, a efecto de que estas cuenten con mecanismos de evaluación, sanción y depuración. Así mismo verificar cumplimiento de lineamientos acordados y aprobados en Consejo, referentes a la existencia de garantías de independencia dentro de las unidades disciplinarias de las instituciones, tendientes a evitar que

subordinación a las autoridades superiores impida investigación de faltas disciplinarias.

En el año 2011 con el Acuerdo Gubernativo 166-2011 se aprueba el Reglamento de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, con este logro se da la creación de plazas y la asignación de presupuesto, no obstante es hasta en el año 2012 que se crean las primero cinco plazas con reglón presupuestario 011: Inspector General, Director Administrativo Financiero, Subdirector de Recursos Humanos, Asistente y Conserje.

Es así como el 02 de octubre del año 2012, se aprueba por parte de ONSEC la contratación completa del personal que la Inspectoría General necesita para la realización de sus funciones.

En el año 2012 también entra en vigencia el nuevo reglamento de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, Acuerdo Gubernativo 174-2012.

## **CAPITULO II:**

### **Integración y Pacificación en Centroamérica**

#### **2.1 Proceso de Integración en Centroamérica**

En Centroamérica han existido múltiples intentos por consolidar la integración, algunos han tratado de ser forzados y otros por medios políticos; estos intentos se pueden evidenciar desde el siglo XIX. Todo con un factor en común, el responder al interés de consolidar procesos políticos y militares. (Instituto Centroamericano de Estudios Políticos [INCEP], 1996)

El intento integracionista centroamericano aconteció el 14 de octubre de 1951, en una extensa reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de los países de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica, dicha reunión se propició en la ciudad de San Salvador, El Salvador, derivado de esta reunión surge la Organización de Estados Centroamericanos ODECA o Carta de San Salvador,

ODECA fue determinante para el proceso integracionista de Centroamérica, el cual tenía como fin buscar crear una integración regional que promoviera y acelerase la recíproca cooperación económica, social y técnica, una solución pacífica de conflictos y cooperación mutua para el desarrollo, para lo cual también se creó una Corte de Justicia Centroamericana y un Consejo Económico.

La Organización de Estados Centroamericanos desempeño un papel importante en el proceso de integración centroamericana, entre los que destacan se encuentran los siguientes: La creación de un Convenio sobre Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración, Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana, Tratado General de Integración Económica Centroamérica y el Banco Centroamericano de Integración Económica.

Para reforzar el proceso integracionista, el 12 de diciembre de 1962, se suscribe una nueva Carta de la Organización de Estados Centroamericanos ODECA, con el

propósito de asegurar un progreso económico y social de los países miembros, eliminar barreras, mejorar condiciones de vida de sus pueblos, fomentar la industrialización y confirmar la solidaridad centroamericana.

En esta segunda carta desaparece la reunión eventual de ministros, presidentes y cancilleres, y se crean otros nuevos como el Consejo Ejecutivo, el Consejo Legislativo, la Corte de Justicia Centroamericana y el Consejo de Defensa Centroamericana. Esta carta siempre conservó el nombre de Carta de San Salvador y entró en vigencia en el mes de marzo de 1965 derogando por completo la Carta suscrita en el año 1951.

El programa de integración se debilitó en la segunda etapa debido a diversos aspectos, entre los que se destaca la concentración de los beneficios del intercambio comercial en algunos países; el agotamiento de la primera etapa del proceso de sustitución de importaciones; la renuncia a aceptar fórmulas que racionalizaran el uso de los recursos (sobre todo, mediante auténticas industrias de integración), la ausencia de iniciativas para promover nuevas áreas de cooperación y los problemas de liquidez del sistema centroamericano de pagos. Estos problemas, aunados a la crisis económica mundial del período, acabaron por erosionar los logros alcanzados. (Cordero, 2016)

Con relación a esta problemática, la Doctora Ana Elizabeth Villalta en el Seminario *“La Normativa Jurídica del SICA y la Consulta Prejudicial”* señala literalmente que: *“Durante la década de los 80 se vio una reducción de las iniciativas de impulso de la integración centroamericana debido al impacto causado por las guerras civiles en algunos países, existiendo una mayor preocupación de los gobiernos por implementar medidas de carácter interno que atendieran a sus propias necesidades”*. (Vizcarra, 2007)

En el período de mayo de 1986 a 1990 se celebran siete cumbres presidenciales con el fin de buscar una estrategia de pacificación y resolución de conflictos, también conocida como proceso de Esquipulas, creado instituciones encargadas a

fortalecer el ámbito político de la integración, como lo son la Reunión de Presidentes.

Es así como el 1991, se dio un avance para lograr una integración económica política, debido a la sustitución de ODECA. Posteriormente el 13 de diciembre de 1991, en Tegucigalpa, Honduras, se firmó el tratado multilateral llamado Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos ODECA, este deroga al firmado en la Ciudad de Panamá, entrando en vigencia el 23 de julio de 1992. Este nuevo modelo instituye el Sistema de Integración Centroamericano SICA.

*“La sustitución de la ODECA por el Sistema de Integración Centroamericana SICA, constituyó el nuevo marco jurídico-político capaz de abarcar todos los ámbitos de la integración. La organización de Estados Centroamericanos ODECA, se ha había desfasado de la realidad presente, no obstante los beneficios producto de su existencia, ésta no era adecuada para alcanzar la integración real de Centroamérica, la cual fue, desde su independencia de España, el anhelo de los pueblos de esta región. Se pasó de un sistema de cooperación intergubernamental, a un sistema edificado sobre la base de la solidaridad, con organismos supranacionales capaces de velar por los intereses comunes de la región, para garantizar el beneficio de sus propios recursos a los habitantes de la misma”.* (Vizcarra, 2007)

El estado actual de la integración centroamericana, es producto de un proceso histórico, el cual da inicio en el período colonial con una estructura administrativa, el cual tuvo una duración alrededor de tres siglos y teniendo como fin la independencia de Centroamérica el 15 de septiembre de 1821.

## **2.2 Protocolo de Tegucigalpa**

*“La construcción de un sistema de integración, de una comunidad de Estados, es un proceso gradual y progresivo, inicia a partir de un conjunto de principios, valores y objetivos comunes; de políticas comunes e instituciones y órganos con propósitos*

*y competencias delegadas por los Estados. Como todo proceso, presupone la necesidad de ir ajustando la normativa a lo largo del tiempo, de acuerdo con el desarrollo del sistema, con el fin de ir profundizando en los diversos aspectos que van enmarcando la integración regional, en un proceso dinámico”. (Complejo Legislativo Carlos Nuñez, 1991)*

*“El Protocolo de Tegucigalpa es un instrumento jurídico que propone, propicia, ordena y regula la integración de los Estados miembros basada en los principios de gradualidad, especificidad y progresividad del proceso de integración económica, sustentado en el desarrollo regional armónico y equilibrado; y el tratamiento especial a países miembros de menor desarrollo relativo; la equidad y reciprocidad; y la Cláusula Centroamericana de Excepción. Permite la adopción de estrategias y políticas públicas comunes en favor de la población de los países miembros del SICA”. (Complejo Legislativo Carlos Nuñez, 1991)*

Este protocolo no obliga a los Estados firmantes a adoptar leyes de ningún tipo, precisamente porque este marco jurídico respeta la soberanía de sus miembros. En todo caso, corresponde a cada Estado la adopción de las normativas jurídicas necesarias para contribuir con el proceso de integración centroamericana. (Complejo Legislativo Carlos Nuñez, 1991)

El Protocolo de Tegucigalpa indica una serie de objetivos específicos, algunos de relevancia interna para cada uno de los Estados, y otros de relevancia internacional.

**Los de relevancia interna son:**

La consolidación de la democracia así como fortalecer las instituciones sobre la existencia de gobiernos electos por sufragio universal, libre y secreto, y del irrestricto respeto a los derechos humanos.

Impulsar un régimen amplio de libertad y armonioso al individuo y de la sociedad en conjunto.

### **Los de relevancia internacional son:**

Concretar un nuevo modelo de seguridad regional, sustentando un balance razonable de fuerzas, el fortalecimiento del poder civil, la superación de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenido, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico de armas.

Lograr un sistema regional de bienestar y justicia económica y social para los pueblos centroamericanos.

El Protocolo de Tegucigalpa enumera también una serie de principios fundamentales, los cuales deben inspirar la construcción del proceso de integración regional centroamericana.

En el artículo 4 del Protocolo se hace referencia a los principios por medio de los cuales el SICA encamina sus actuaciones.

Entre ellos están:

El principio de solidaridad, establecido en el literal d, *“La solidaridad centroamericana como expresión de su profunda interdependencia, origen y destino común”*. (Complejo Legislativo Carlos Nuñez, 1991)

El principio de identidad, establecido en la literal c, *“La identidad centroamericana como manifestación activa de los intereses regionales y de la voluntad de participar en la consolidación de la integración de la Región”*. (Complejo Legislativo Carlos Nuñez, 1991)

En el artículo 15 establece las facultades de la Reunión de Presidentes, como órgano Supremo del Sistema de Integración Centroamericana, este órgano permanente está facultado para definir y dirigir la política centroamericana, estableciendo directores y políticas sobre la integración de la región, verificación, control y seguimiento de sus mandatos y decisiones, así como disposiciones necesarias para garantizar la coordinación y armonización de sus actividades.

## **2.3 Proceso de Paz en Centroamérica**

### **2.3.1 Grupo Contadora**

El conflicto centroamericano causó gran alarma en la comunidad internacional propiciando, desde la década de 1980, una serie de iniciativas para alcanzar la paz y encontrar una solución política negociada, cuyo mejor exponente es el fenómeno o proceso de Contadora (Instancia del Grupo Contadora 1983, 2012)

El inicio de las labores del Grupo Contadora tiene lugar el 8 y 9 de enero de 1983. El estímulo original provino de un llamado realizado por el Primer Ministro sueco Olof Palme y los premios Nobel Gabriel García Márquez, Alfonso García Robles y Alva Myrdal a los presidentes de Colombia, México, Venezuela y Panamá, para que actuaran como mediadores. (Cartagena, 1988)

Estos cuatro países establecieron un sistema de acción conjunta para promover la paz en Centroamérica, especialmente frente a los conflictos armados en El Salvador, Nicaragua y Guatemala, que amenazaban con desestabilizar toda la región.

El Grupo Contadora consiguió el apoyo de la opinión mundial y de los organismos internacionales y regionales más representativos como la Organización de Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos.

El presidente de México José López Portillo, propuso un plan de paz en marzo de 1982, cuyos puntos principales eran: La desmilitarización de Centroamérica, la firma de acuerdos de no agresión entre los países de la región y la búsqueda de una solución negociada de los conflictos existentes. La propuesta mexicana era la primera que se presentaba a los países centroamericanos, sin embargo no tuvo éxito. (Díaz Barrado, Romero Serrano, & Morán Blanco, 2010)

A principios de enero de 1983 surge la primera reunión con los ministros de Relaciones Exteriores de Panamá, México, Colombia y Venezuela la cual dio como resultado aprobar la Declaración de Contadora, que constituye el acta de nacimiento

del proceso negociador. Se realizó un llamado a los países centroamericanos para que, a través del diálogo y la negociación, redujeran las tensiones y establecieran las bases para un clima permanente de convivencia pacífica y respeto mutuo entre los Estados.

Al momento que surge el Grupo Contadora, se genera una expectativa a nivel mundial. Por primera vez en la historia de las Relaciones Internacionales, un grupo de países latinoamericanos considerados como potencias emergentes a través de una acción multilateral enfrenta una política agresiva de los Estados Unidos e imponen un marco de trabajo y soluciones de una crisis política que enfrentaba Centroamérica. De hecho, Contadora era una iniciativa diplomática que obstaculizaba los planes de EEUU. (IIARS, 2015, p. 79)

Aunque Contadora obtuvo respaldo internacional, los inicios del proceso negociador fueron lentos. El primer respaldo internacional al Grupo de Contadora vino, por iniciativa de Nicaragua, de la Reunión Ministerial del Buró de Coordinación del Movimiento de Países No Alineados celebrada en Managua en enero de 1983; cuatro meses después, el Consejo de Seguridad aprueba la histórica Resolución 530 sobre la situación en Centroamérica. Dicha resolución “*reafirma el derecho de Nicaragua y de todos los demás países de la región a vivir en paz y seguridad, libres de injerencia externa*”. (Cartagena, 1988). La Resolución 530 daba un inicio al proceso de Contadora, cuyo objetivo era encontrar una solución pacífica a la crisis regional.

El grupo se reunió en la Ciudad de Panamá del 28 al 30 de mayo de 1983, en la cual se aprobó una agenda temática que consistía de los siguientes puntos: marco conceptual, problemas políticos y de seguridad, objetivos económicos y sociales, y mecanismos para la ejecución y control de los acuerdos logrados. También se acordó la creación de un grupo técnico compuesto por los vicescancilleres de los países integrantes del grupo.

Las funciones principales del grupo técnico consistían en recoger las diferentes opiniones y proponer métodos para la negociación de la paz entre los estados. A

raíz de esto, el grupo técnico inició una intensa actividad de consultas y recopilaciones de opiniones y propuestas para llevar a cabo la actuación.

El 17 de julio de 1983, se reunieron los presidentes de los países miembros del Grupo Contadora. En esta reunión se realiza un llamado a los estados a comprometerse con los principios básicos de la formulación de la paz que el Grupo estaba proponiendo. En septiembre de 1983 con los mismos integrantes se crea un paso importante con la firma del Documento de Objetivos.

El Documento de Objetivos consta de 21 puntos básicos para la pacificación, entre los más importantes se encuentran:

- a) Acuerdos para lograr un efectivo control de la carrera armamentista;
- b) La eliminación de los asesores extranjeros;
- c) La creación de zonas desmilitarizadas;
- d) La proscripción del uso del territorio de los estados para desarrollar acciones políticas o militares;
- e) La erradicación del trasiego y tráfico de armas; y
- f) La prohibición de otras formas de agresión o injerencia en los asuntos internos de cualquiera de los países del área.

El 20 y 21 de diciembre de 1983 se realiza un nuevo documento: Normas para la Ejecución de los Compromisos Asumidos en el Documento de Objetivos, este vino a derogar el Documento de Objetivos. En este nuevo documento Contadora planteaba la adopción de varias normas que debían ser puestas en marcha de manera inmediata.

En junio de 1984, fue presentada el Acta de Paz y Cooperación de Centroamérica de Contadora, que contenía un detallado esquema de compromisos para la paz, la democratización, la seguridad regional y la cooperación económica. Asimismo creaba comités regionales para evaluar y seguir esos compromisos. (Cartagena, 1988)

Sin embargo los países centroamericanos no estuvieron de acuerdo con la redacción del Acta, el 20 de octubre de 1984 nuevamente se reúne el Grupo Contadora y elaboran una propuesta de Acta nueva, la cual recibe el nombre de Acta de Tegucigalpa.

Tras la negativa de Nicaragua al último proyecto de Acta, que modificaba los puntos de equilibrio en materia de seguridad, Honduras, Costa Rica y El Salvador proponen el 23 de noviembre de 1985 iniciar un proceso que lleve a concluir la negociación de los temas pendientes del Acta.

Si bien el Grupo Contadora no logró establecer una fórmula de paz aceptable para todas las partes involucradas, sentó los fundamentos para que emergiera dicho plan en los años siguientes; el llamado Acuerdo de Paz de Esquipulas, surgió de los esfuerzos de Contadora y permitió reformular completamente la política centroamericana.

### **2.3.2 Esquipulas I, La Voluntad de Alcanzar la Paz en Centroamérica**

La reunión se llevó a cabo el 24 y 25 de mayo de 1986 en Esquipulas, Chiquimula, Guatemala, con el objetivo de establecer el diálogo centroamericano y fortalecer las negociaciones de paz.

*“Dicha reunión prácticamente fracasa por las discrepancias entre el presidente costarricense, Óscar Arias, y el guatemalteco, Vinicio Cerezo. El primero se opone al borrador de declaración propuesta por Cerezo, por contener la frase: “Nosotros los presidentes centroamericanos elegidos libremente por la voluntad de los pueblos...” Según Arias, esa fórmula implicaba reconocer a Daniel Ortega como*

*presidente legítimo de Nicaragua; al final se logra aprobar una Declaración (Esquipulas I), en la que los cinco mandatarios acuerdan formalizar las reuniones de presidentes, reiteran su voluntad de firmar el Acta de Contadora; declaran que es necesario crear mecanismos institucionales para fortalecer el diálogo, el desarrollo conjunto, la democracia y el pluralismo, por lo que convienen en crear el Parlamento Centroamericano". (Díaz Barrado, Romero Serrano, & Morán Blanco, 2010)*

Tras la reunión de Esquipulas, el presidente de Honduras, José Azcona, anuncia en un comunicado su decisión de no apoyar el Acta de Contadora en los términos en que se encontraba. Según Azcona, la paz en Centroamérica sólo se podía alcanzar con reformas democráticas en Nicaragua y la reducción de su capacidad militar.

*"A pesar del paso hacia atrás dado por Honduras, no había vuelta atrás, y en la reunión conjunta entre los cancilleres centroamericanos y los ochos reunidos en los Grupos de Contadora y de Apoyo, el 6 de junio de 1986, en la Ciudad de Panamá, los dos Grupos presentan el último proyecto de «Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica», que será la cuarta y última versión del Acta." (Díaz Barrado, Romero Serrano, & Morán Blanco, 2010)*

Dicha Acta mantiene la esencia de la propuesta de Acta de 1984, incluso en materia de seguridad. El Preámbulo del Acta y los compromisos sobre Asuntos Políticos son iguales y las novedades están en el tema de las maniobras militares internacionales, que en el Acta de 1985 eran objeto de regulación con miras a su prohibición, y en la propuesta de 1986 se contemplan tres etapas: 1. Suspensión de las maniobras por un plazo de 90 días prorrogables. 2. Regulación en el caso de que no se alcancen los límites máximos sobre armamento por acuerdo de las partes. 3. Proscripción, una vez acordados los límites máximos en el tema de armamentos. (Díaz Barrado, Romero Serrano, & Morán Blanco, 2010)

Sin embargo el 9 de junio de 1986 el gobierno hondureño hace público un comunicado oficial, con su posición sobre el Acta de Contadora: *"El último proyecto de Acta propuesto por Contadora no constituye, en opinión del Gobierno de*

*Honduras, un documento que establezca obligaciones razonables y suficientes para garantizar su seguridad”*. (Contadora, 1986). El 19 de junio del mismo año, el gobierno costarricense califica el acta de deficiente y vaga, por lo que solamente Nicaragua se pronuncia a favor de la propuesta del Acta.

El Acuerdo de Esquipulas únicamente obligaba a los gobiernos a realizar diálogos con las fuerzas políticas de oposición interna es decir con las organizaciones que no practicaran la lucha armada. Sin embargo, en los tres países del istmo en los que existían conflictos civiles, esto es, Guatemala, El Salvador y Nicaragua, si se quería que la Reconciliación Nacional, objetivo último del diálogo, fuera algo más que un concepto vacío.

### **2.3.3 Plan de Paz de Óscar Arias**

Frente al vacío generado por la reunión de Esquipulas I, el presidente costarricense, Óscar Arias, organizó una cumbre de mandatarios centroamericanos con el objetivo de impulsar un plan de paz. Dicha reunión, celebrada el 15 de febrero de 1987 en San José, Óscar Arias presenta el llamado **Plan de Paz de San José** conocido como **Plan Arias**. En esta reunión queda excluido Daniel Ortega, presidente de Nicaragua. (Díaz Barrado, Romero Serrano, & Morán Blanco, 2010)

El contenido del Plan de paz se dividía en dos grandes apartados: los concernientes a asuntos políticos y los correspondientes a asuntos de seguridad. Los compromisos en cada uno de estos dos capítulos eran los siguientes:

#### **Asuntos Políticos:**

- Amnistía general para los delitos políticos y conexos a los 60 días de la firma. A los seis meses la amnistía debe estar plenamente cumplida;
- Diálogo con los grupos desarmados de la oposición política interna a partir de la firma del acuerdo;
- Plena libertad de expresión y de asociación a los 60 días a partir de la firma;

- Elecciones libres al parlamento centroamericano en el primer semestre de 1988 y posteriormente elecciones libres en cada uno de los países de acuerdo a sus respectivas disposiciones constitucionales.

### **Asuntos de Seguridad:**

- Cese al fuego a partir de la firma;
- Suspensión de la ayuda militar que potencias extra regionales dan a fuerzas irregulares;
- En el plazo de 60 días los gobiernos iniciaran negociaciones sobre control y reducción de armamentos con base en el procedimiento contenido en la propuesta conjunta de Costa Rica y Guatemala presentada a Contadora. Estas negociaciones abarcarán también medidas para el desarme de las fuerzas irregulares que actúen en la región;
- Por último se establecía que a los seis meses habría una reunión de los cinco presidentes para evaluar el grado de cumplimiento de los compromisos.

El presidente guatemalteco, Vinicio Cerezo, rechaza el Plan y se declara a favor de un tratamiento colectivo de la crisis centroamericana, sin la exclusión de Nicaragua del proceso negociador. (Contadora, 1986).

Es así como el 13 de abril de 1987, Contadora señala que la propuesta costarricense se inscribe dentro de la voluntad de reactivar el proceso de negociación de paz.

### **Esquipulas II**

A finales de mayo de 1987 el presidente de Nicaragua, Daniel Ortega comunica a Óscar Arias que Nicaragua está dispuesta a suscribir la propuesta *una hora para la paz: Procedimiento para establecer una paz firme y duradera en Centroamérica*. Conocido como **Plan Arias**.

*“Tras complicadas negociaciones en las que se modifica parte del texto del documento, el 7 de agosto de 1987 los presidentes de los cinco países centroamericanos: Costa Rica (Óscar Arias), El Salvador (José Napoleón Duarte), Guatemala (Vinicio Cerezo), Honduras (José Simón Azcona) y Nicaragua (Daniel Ortega) firman en Esquipulas Guatemala el documento: «Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centro América». La firma del Procedimiento por los presidentes de Centroamérica planteó una posibilidad real de poner fin al conflicto centroamericano, tanto en su dimensión de guerra interna como en sus aspectos internacionales. Con lo cual, catorce meses después del fracaso de Contadora (junio de 1986), Centroamérica firmaba los mecanismos para transitar hacia una nueva etapa de paz y mayor cooperación”. (Díaz Barrado, Romero Serrano, & Morán Blanco, 2010)*

El resultado final fue un texto equilibrado, en el cual los gobiernos de los países centroamericanos pretendían resolver, los problemas internos de cada país para alcanzar la paz en la región. En el acuerdo se citan los siguientes enunciados: Reconciliación nacional; exhortación del cese de hostilidades; democratización; elecciones libres; cese a la ayuda de las fuerzas irregulares o a los movimientos insurreccionales; no uso del territorio para agredir a otros estados; negociaciones en materia de seguridad, verificación, control y limitación de armamento; refugiados y desplazados; cooperación, democracia y libertad para la paz y el desarrollo; verificación y seguimiento internacional, entre otros

### **Nuevo Modelo de Seguridad Regional**

Otilo Miranda indica literalmente que el tema de seguridad en Centroamérica surge como una política pública de los Estados para poner fin a los conflictos armados de los años 70 y 80, que tuvo como marco de referencia la seguridad nacional, cuyas acciones se orientaban a la defensa del territorio y a la lucha contra la amenaza que representaban para el Estado los grupos de izquierda. (Miranda, s.f.)

La diferencia entre la Doctrina de Seguridad Nacional, fue una estrategia diseñada y aplicada por Estados Unidos en el Continente Americano, y la Seguridad Nacional, es el derecho de los Estados a la autodeterminación y soberanía.

Sin embargo, el proceso de negociación de la paz en Centroamérica, se concretó en el Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica, producto de los esfuerzos desplegados por los países integrantes del Grupo de Contadora, los cuales alentaron a los gobiernos centroamericanos a firmar el Acuerdo de Paz de Esquipulas II, que incluía compromisos regionales en materia de Seguridad Democrática. (Miranda, s.f.)

El proyecto de Seguridad Democrática a nivel regional fue asumido mediante el protocolo de Tegucigalpa en 1991, con el cual se creó un nuevo marco político para la integración denominada Sistema de Integración Centroamericana. En 1993 se reactivó el proceso de integración económica bajo el paradigma de la sustitución de importaciones sino para potenciar el nuevo modelo de desarrollo de exportaciones. Se suscribió el Protocolo de Guatemala al Tratado General de Integración Económica Centroamericana. En 1995 se suscribieron los otros dos grandes instrumentos jurídicos. El Tratado de Integración Social y el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica. Todos estos instrumentos constituyen el marco jurídico que da vida al proceso de integración centroamericana. (Gomez, 2004)

El nuevo modelo de Gestión Regional en Centroamérica, al enfocarse en la Seguridad Democrática, introduce un nuevo paradigma para abordar la seguridad en la región. Se entiende como seguridad todas aquellas condiciones que propicien el bienestar de los seres humanos, el desarrollo de las formas representativas en la vida política, la ausencia de riesgos o amenazas físicas, la generación de condiciones mínimas de ingreso, vivienda, salud, educación, etc.

El modelo se sustenta en el fortalecimiento del poder civil, el pluralismo político, la libertad económica, la superación de la pobreza y la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del consumidor, del medio ambiente y del

patrimonio cultural; la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad y el tráfico de armas.

A partir de esa perspectiva la razón de ser del modelo evoluciona de afianzar la seguridad de los Estados a garantizar la seguridad de los Estados centroamericanos y sus habitantes, mediante la creación de condiciones que les permita su desarrollo personal, familiar y social en paz, libertad y democracia. (Gomez, 2004)

Basado en todos los principios que debía contener este modelo, surge como anteriormente mencionamos el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica en el año de 1995.

De igual manera a raíz del Tratado Marco surgen distintos conceptos de seguridad, tales como:

### **Seguridad Nacional**

Es el derecho de cada nación a defender su integridad territorial y su tranquilidad doméstica contra amenazas internas y externas. Esta seguridad significa un ambiente estable y previsible donde no existirían temores de daño o perjuicio a las personas o a sus bienes, y donde la nación gozaría de una firme estabilidad.

Se afirma que la seguridad es un concepto político de competencia y responsabilidad del Estado, no atribuido a un sector en particular, y por lo tanto, no posee carácter militar, sino corresponde a todos los ciudadanos a y todos los sectores de la nación. (Unidas, 1986)

La Seguridad Nacional tiene por objeto mejorar la seguridad de las instituciones sociales, económica y política contra amenazas procedentes de otros Estados independientes, las que pueden manifestarse afectando la seguridad militar, la seguridad interna o la seguridad situacional.

## **Seguridad Preventiva**

Es la condición que se genera por la capacidad del Estado de promover condiciones de bienestar para la sociedad, mitigando las vulnerabilidades que la afectan y que limitan el bienestar general.

Se conoce cómo el aspecto que atiende situaciones de vulnerabilidad que afectan el bienestar de la sociedad y sus instituciones.

## **Seguridad Reactiva**

Es la condición que se genera por la capacidad del Estado de contener o detener las amenazas específicas que atenten contra dichas condiciones y afectan el estado de bienestar de la sociedad.

La Seguridad Reactiva procura contrarrestar todos aquellos riesgos o amenazas que en un momento dado rebasan la capacidad de las políticas de desarrollo del Estado para generar condiciones de bienestar.

## **2.4 Tratado Marco de Seguridad Democrático en Centroamérica TMSD**

El Tratado Marco de Seguridad Democrática, suscrito en San Pedro Sula el 15 de diciembre de 1995, surge tras la necesidad de crear un instrumento jurídico que sirviera de patrón y estructura para el desarrollo de los aspectos que conforman el modelo de Seguridad Democrática, de manera que las acciones realizadas a partir de este modelo se llevaran a cabo de manera íntegra y objetiva para el cumplimiento óptimo y pleno de los objetivos establecidos. (Díaz, 2014)

Se establece que el funcionamiento del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica es como instrumento complementario del Protocolo de Tegucigalpa, que constituye el instrumento jurídico regional en materia de seguridad y cuyo objetivo principal es la creación de un nuevo marco conceptual e institucional de la seguridad en la región. (IILA, 2010)

Este tratado elimina la Doctrina de Seguridad Nacional que había constituido la estrategia de seguridad de Estados Unidos, esta doctrina planteaba que el estado debía ser el centro de la Política de Seguridad y aseguraba al mismo tiempo su supervivencia. Por el contrario a la Seguridad Democrática que el TMSD plantea, considera que el centro de las actividades del estado en materia de seguridad debe ser la población.

En el artículo 78 del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, indica la eliminación de la Doctrina. El presente Tratado sustituye todas las normas que en materia de seguridad o defensa estén contenidas y se enmarquen en la Carta de Organización de los Estados Centro Americanos ODECA y los acuerdos supletorios que, para su desarrollo, se hubieren adoptado a nivel regional.

La Doctrina de Seguridad Nacional es el nombre genérico con que se designó al corpus doctrinario a partir del cual las fuerzas armadas de países en vías de desarrollo, dentro del área de influencia de los Estados Unidos de América, construían las percepciones del rol y función que les correspondía dentro de la sociedad y del Estado en el marco de la Guerra Fría.

La suscripción y ratificación al Protocolo de Tegucigalpa fue la consolidación de un nuevo sistema de integración regional. Dicho protocolo sostiene sus propósitos en los siguientes ámbitos: político, económico, social, ambiental y global por consiguiente sustenta la creación del nuevo modelo de seguridad regional, apoyado en principios como el balance razonable de fuerzas, el fortalecimiento del poder civil, la superación de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sustentable, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico de armas.

La sustitución del Protocolo de Tegucigalpa por el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, se da por razones de forma, ya que debido al contexto democrático en el que se encontraba la región de Centroamérica especialmente en los años 90. El concepto de Seguridad Democrática tuvo su auge

de ahí la relación e interdependencia de la integración y la democracia. Es por ello que no se puede concebir la seguridad sin democracia. (López, 2013)

El Tratado propone que para lograr un desarrollo sostenible, es necesario conformar una comunidad jurídica regional, que proteja los derechos humanos, para garantizar y asegurar las relaciones pacíficas e integracionistas, como un elemento se establece que aquellas situaciones que quebranten la paz de cualquier Estado, afectará también a los demás Estados.

Con el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica se crea un nuevo modelo de integración, concretizando así el nuevo Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática que sustenta el fortalecimiento del poder civil, el balance de fuerzas, la seguridad de las personas y de sus bienes, la superación de la pobreza, la promoción del desarrollo, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad y el tráfico de armas. (Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, 1995)

Entre sus disposiciones establece que mientras se encuentre en vigencia el Tratado, la Reunión de Presidentes será la encargada de la toma de decisiones, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores fungirá como órgano principal del Sistema y la Comisión de Seguridad continuará como instancia subsidiaria de ejecución, coordinación, evaluación y seguimiento de las propuestas.

#### Estructura del Tratado Marco de Seguridad Democrática

- Estado de Derecho:
  - Concepto de seguridad democrática;
  - Principios generales;
  - Adhesión a instrumentos internacionales.
  
- Seguridad a las Personas y sus Bienes:
  - Seguridad ciudadana;
  - Combate al crimen;

- Armonización legislativa;
- Cooperación entre órganos del Ejecutivo, jurisdiccionales y del Ministerio Público.
  
- Seguridad Regional:
  - Temas de defensa y resolución de conflictos;
  - Defensa colectiva;
  - Medidas de fomento de la confianza;
  - Prohibición de ADM.
  
- Organización e Institucionalidad:
  - Órganos de la institucionalidad del Tratado
  
- Disposiciones Finales:
  - Tratado como parte del SICA;
  - Administración de reservas.
  
- Disposiciones Especiales:
  - Reservas de Costa Rica y Panamá a varios artículos.
  
- Disposiciones Transitorias:

### **Estado de Derecho**

Se establecen lineamientos de seguridad democrática, se contemplan compromisos para controlar las fuerzas armadas por parte de las autoridades civiles constitucionalmente electas, se afirma el compromiso de no apoyar política, militar y financieramente a individuos, agrupaciones, o bandas armadas que atenten con el orden del Estado o llamen a una desestabilización del gobierno en funciones. (Artículos 4, 5 y 8).

## **Seguridad de las Personas y sus Bienes**

Se desarrollan los principios de seguridad, basados en el concepto de seguridad humana. Establece fortalecer los mecanismos de coordinación entre instituciones, para hacer más efectiva la lucha a nivel nacional y regional, contra la delincuencia y todas las amenazas a la seguridad democrática que requiera el uso de fuerzas militares, de seguridad o de policía civil, tales como el terrorismo, el tráfico de armas, la narcoactividad y el crimen organizado. Se propone como objetivo fortalecer la cooperación, coordinación, armonización y convergencia de las políticas de seguridad de las personas, la cooperación transfronteriza y la cooperación inter-estatal para garantizar la seguridad jurídica de los bienes de las personas. (Artículos 10 – 25).

## **Seguridad Regional**

*“Seguridad Regional, el tratado establece un modelo de seguridad cooperativa, basado en la solución pacífica de controversias; la armonización, coordinación y cooperación de las políticas de seguridad y defensa; las medidas de fomento de la confianza, el control de fuerzas y armamentos, la solución pacífica de controversias, la defensa colectiva y la seguridad jurídica de las fronteras, a través de delimitaciones, demarcaciones y solución de diferendos territoriales pendientes. En este aparte se incluye la elaboración de un programa anual permanente de actividades de fomento de la confianza, con la participación de la sociedad civil, las fuerzas armadas y de seguridad”. (Gomez, 2004)*

Los principios que regirán el Tratado Marco de Seguridad Democrática son:

- a) El Estado de Derecho, que comprende la supremacía del imperio de la ley, la existencia de la seguridad jurídica y el efectivo ejercicio de las libertades ciudadanas;
- b) El fortalecimiento y perfeccionamiento constante de las instituciones democráticas en cada uno de los Estados, para su consolidación mutua dentro de

su propia esfera de acción y responsabilidad, por medio de un proceso continuo y sostenido de consolidación y fortalecimiento del poder civil, la limitación del papel de las fuerzas armadas y de seguridad pública a sus competencias constitucionales y la promoción de una cultura de paz, diálogo, entendimiento y tolerancia basada en los valores democráticos que les son comunes;

c) El principio de la subordinación de las fuerzas armadas, de policía y de seguridad pública, a las autoridades civiles constitucionalmente establecidas, surgidas de procesos electorales, libres, honestos y pluralistas; y

d) El mantenimiento de un diálogo flexible, activo y la colaboración mutua sobre los aspectos de la seguridad en su sentido integral a fin de garantizar el carácter irreversible de la democracia en la región.

A raíz de la creación del Sistema de Integración Centroamericana, y de la creación del Tratado Marco de Seguridad Democrática, se crearon comisiones e instrumentos jurídicos que coadyuvarán a la seguridad en Centroamérica, entre ellos se encuentran:

## **2.5 Comisión de Seguridad Centroamericana**

Esta Comisión se encuentra establecida en el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, y tiene como objetivo el seguimiento de las propuestas que se generen a nivel regional, en materia de seguridad. Entre algunas de sus funciones o responsabilidades se encuentran:

a) Ejecutar las decisiones que, en materia de seguridad, le encomiende la Reunión de Presidentes o el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y aquellas que ella misma adopte en el marco de sus competencias;

b) Evaluar el cumplimiento de los acuerdos centroamericanos en materia de seguridad;

- c) Examinar los problemas de seguridad existentes en la región que requieran de una acción concertada y elaborar propuestas para enfrentarlos de manera efectiva. Dichos estudios y recomendaciones serán elevados al conocimiento del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores para su aprobación;
- d) Establecer la comunicación y las coordinaciones necesarias, por medio de la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana, con los Organismos, Instituciones y Secretarías de los subsistemas de integración regional, cuya colaboración se estime necesaria para enfrentar de manera integral los problemas de la seguridad;
- e) Fortalecer los mecanismos de coordinación operativa en- las áreas de defensa, seguridad pública y cooperación humanitaria frente a las emergencias, amenazas y desastres naturales;
- f) Elaborar propuestas de coordinación y apoyo regional con los organismos y cuerpos internacionales dedicados al mantenimiento de la paz y la seguridad internacional y la lucha contra las amenazas a la seguridad de las personas y sus bienes, las que serán elevadas previamente al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores para su aprobación.

La Comisión de Seguridad Centroamericana es una comisión altamente activa y ha obtenido logros en materia de seguridad, el último fue en febrero de 2018 En Santo Domingo, República Dominicana se celebró la LXV Reunión Ordinaria de la Comisión de Seguridad de Centroamérica, la cual contó con la participación de las delegaciones de los Países Miembros del Sistema, entre ellos la delegación de Guatemala.

En cumplimiento a la agenda de trabajo, se lograron acuerdos en materia de seguridad regional, entre los cuales se pueden destacar: la aprobación del Programa Regional Permanente de Prevención de la Violencia contra las Mujeres y su marco conceptual, la aprobación de la agenda propuesta por las Subcomisiones

de Seguridad Pública, Prevención de la Violencia y Jurídica para realizar un trabajo en conjunto con el Consejo Judicial Centroamericano y del Caribe (CJCC), que permita desarrollar espacios regionales de intercambio en materia de seguridad y justicia. Entre otros puntos que fueron abordados se desarrolló el primer acercamiento técnico que se realizó entre dicha comisión y la Agencia de Implementación para el Combate al Crimen y la Seguridad (IMPACS, por sus siglas en inglés), a fin de llevar a cabo un diálogo estructurado en seguridad, que permitirá unificar esfuerzos contra problemáticas en común. (Solórzano, 2018)

## **2.6 La Agenda de Seguridad Regional Centroamericana**

La Agenda de Seguridad Regional está constituida por aquellos temas en materia de seguridad que resultan ser prioridad para el desarrollo de Centroamérica. Se realiza a través de la identificación de las amenazas, las vulnerabilidades y los riesgos que amenazan el bienestar de las personas, la estabilidad de las instituciones y el desarrollo de la sociedad y la seguridad de los Estados. (Díaz, 2014)

Este mecanismo por medio del cual se establece la relevancia temática del ámbito integral de la seguridad, permite la priorización de los instrumentos de carácter tanto preventivo como reactivo para garantizar la seguridad de los Estados.

La Agenda de Seguridad Regional se desarrolla a partir de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, ya que se deben priorizar las problemáticas para el desarrollo de los proyectos que serán aplicados para enfrentar a las mismas.

## **2.7 Estrategia de Seguridad de Centroamérica**

Esta Estrategia fue presentada formalmente en la XXXI Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los países del SICA. Es un instrumento fundamental para la coordinación y armonización de acciones entre los países de la región, con el propósito de enfrentar las principales amenazas a su seguridad, buscando orientar las acciones coordinadas que en materia de seguridad adopten los países

centroamericanos, teniendo siempre en cuenta las leyes y normativas de cada país. (Exteriores, 2015)

Es así como la Estrategia de Seguridad de Centroamérica establece los objetivos comunes, las áreas de intervención y las acciones a seguir para lograr los niveles de seguridad que requieren los ciudadanos centroamericanos. Además identifica las necesidades financieras, gestiona y obtiene financiamiento y cooperación internacional, englobando los distintos esfuerzos que la región realiza en materia de seguridad. (Exteriores, 2015)

## CAPITULO III

### Sistema de Control Interno

#### 3.1 Controles Internos

El Control es la función administrativa por medio de la cual se evalúa el rendimiento. Para Robbins (Robbins & Stephen de Cenzo, 1996) el control puede definirse como *“El proceso de regular actividades que aseguren que se están cumpliendo como fueron planificadas y corrigiendo cualquier desviación significativa.”*

La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores en sus siglas **INTOSAI**, establece literalmente: *“... que la estructura del control interno es un conjunto de planes, métodos, procedimientos u otras medidas, incluyendo la actitud de la dirección que dispone una institución para ofrecer una garantía razonable de que han sido cumplidos los siguientes objetivos...” “...a) presentar las operaciones metódicas, económicas eficientes y eficaces y los productos y servicios de calidad, acorde con la misión que la institución debe cumplir, b) preservar los recursos frente a cualquier pérdida por despilfarro, y c) respetar las leyes, reglamentos y directivas de la dirección...”* (Intosai, 1998)

**COSO Committee of Sponsoring Organizations** señala literalmente que *“...el control interno es un proceso integrado y efectuado por el consejo de la administración, la dirección y el resto de personal de una entidad, diseñado con el objeto de proporcionar una garantía razonable para el logro de los objetivos siguientes, a) promover la efectividad, eficiencia y economía en las operaciones y , la calidad en los servicios; b) Proteger y conservar los recursos contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal; c) Cumplir las leyes, reglamentos y otras normas gubernamentales; y d) Elaborar información financiera válida y confiable, presentada con oportunidad ...”* (Controles Internos, s.f.)

Si se analizan los objetivos que deben alcanzarse en un Sistema de Control Interno según COSO e INTOSAI existen puntos coincidentes, por ejemplo:

- Promover operaciones con efectividad y eficiencia;
- Promover calidad en los servicios;
- Preservar el patrimonio de despilfarro, uso indebido, errores, fraudes;
- Se deben cumplir con leyes, reglamentos y normativas;
- Elaborar información confiable, oportuna y transparente.

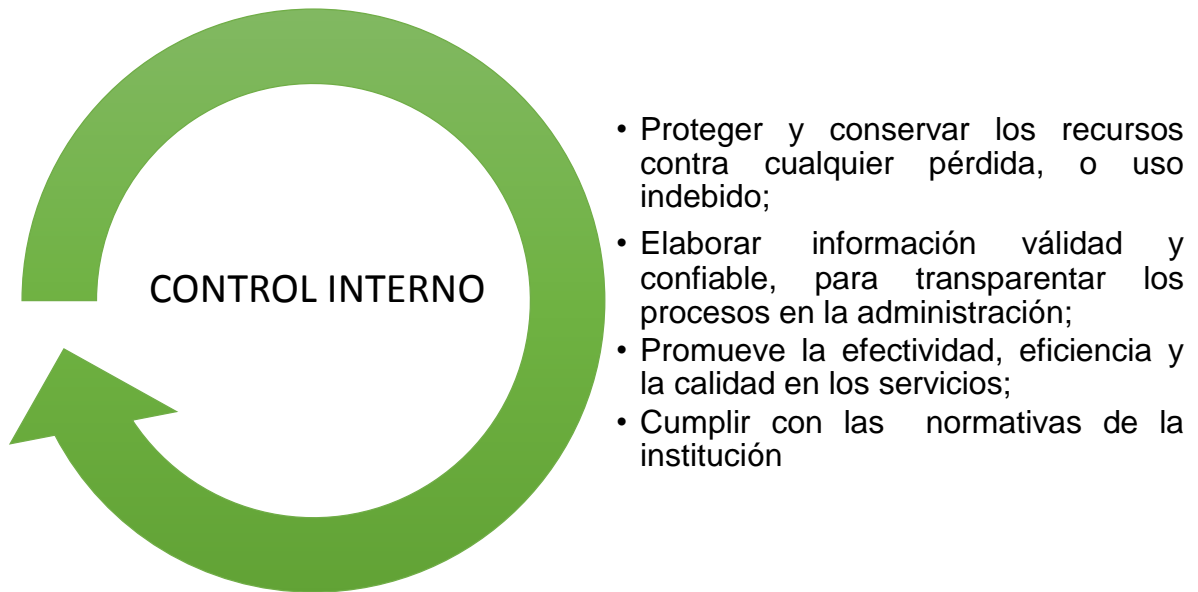
De acuerdo a los conceptos anteriormente expuestos, cabe resumir que los controles internos son procesos sumamente importantes que toda entidad debe manejar, los cuales permiten prevenir o reducir el impacto de los eventos que ponen en riesgo la adecuada ejecución de los procesos requeridos para el logro de los objetivos de una entidad.

El control interno también es un instrumento para llegar hacia un fin o una meta establecida, este se realiza por personas y no se centra solamente en normativas. El control interno se espera que garantice seguridad al más alto nivel de la entidad, con un control interno se puede lograr el logro de objetivos de uno o más departamentos separados o interrelacionados, que a su vez buscan el mismo fin, que es cumplir con la misión y visión de la entidad.

La función administrativa de control es la medición y corrección del desempeño a fin de garantizar que se han cumplido los objetivos de la empresa y los planes idóneos para alcanzarlos. En este caso planeación y control están estrechamente relacionados, sin planes y objetivos, el control no se puede llevar a cabo.

En el control determina que se está realizando, evalúa el desempeño, y es necesario aplicar medidas correctivas de manera que el desempeño tenga lugar de acuerdo con los planes.

Gráfica 3 Controles Internos



Fuente: Elaboración propia.

### 3.2 Modelo Estándar de Control Interno MECI

El propósito del Modelo Estándar de Control Interno MECI es proporcionar una serie de pautas o directrices dirigidas a controlar la planeación, gestión, evaluación y seguimiento en las entidades de la administración pública, facilitando el desarrollo del Sistema de Control Interno.

El administrador tiene la responsabilidad de diseñar planes sólidos, así como establecer acciones necesarias, para alcanzar objetivos y metas trazadas, pero al mismo tiempo debe seguir con detalle el curso de dichas acciones evitando que se den pasos equivocados que traumatizan e impidan el alcance de los objetivos. Por lo tanto para poder cumplir los planes propuestos, el administrador debe desarrollar

métodos de medición y control que le permitan identificar errores o fallas que ocasionen desviaciones entre lo que se ha planeado y lo que está ejecutando e implementar las medidas correctivas que sean necesarias. (Ortiz & William, 2011)

El concepto de control abarca más que una verificación interna. Es un conjunto de mecanismo y procedimientos por las entidades para asegurar la regularidad, la eficiencia y eficacia de las operaciones y actividades de la administración pública. El control interno se relaciona con la gestión de la institución ya que se enfoca a apoyar el logro de las metas y objetivos, se encamina al cumplimiento de las políticas fijadas y a promover la eficiencia de la actividad administrativa. (Ortiz & William, 2011)

El Modelo Estándar de Control Interno entiende que es un sistema integral de manejo organizacional en el que los empleados se encuentran encaminados hacia un esfuerzo planeado y continuo de todos los sistemas y procesos tendientes a la satisfacción de las necesidades del cliente.

### **3.2.1 Elementos de Control Interno**

*...El control interno, no consiste en un proceso secuencial, en donde alguno de los componentes afecta sólo al siguiente, sino en un proceso multidireccional repetitivo y permanente, en el cual más de un componente influye en los otros y conforman un sistema integrado que reacciona dinámicamente a las condiciones cambiantes...* (Gaitán, 2006)

Los componentes de control internos se consideran al conjunto de normas que son utilizadas para medir el control interno y determinar su efectividad.

### **3.2.2 Ambiente de Control**

Es el conjunto de normas, procesos y estructuras (misión y visión) que proveen las bases para llevar a cabo el Control Interno a través de la organización. El ambiente

de control es la base para todos los demás componente, aportando disciplina y estructura.

### **3.2.3 Evaluación de Riesgos**

Este involucra un proceso dinámico e interactivo para identificar y analizar riesgos que afectan el logro de los objetivos de la entidad.

### **3.2.4 Actividades de Control**

Se refieren a las acciones que debe realizar el personal para cumplir diariamente con las funciones asignadas, son importantes porque en si mismas implican la forma correcta de hacer las cosas, así como también porque el dictado de políticas y procedimientos y la evaluación de su cumplimiento constituyen medios idóneos para asegurar el logro de los objetivos.

### **3.2.5 Información y Comunicación**

Está constituido por los métodos y procedimientos establecidos para registrar, procesar, resumir e informar al más alto nivel de la institución. La comunicación permite al personal comprender las responsabilidades del Control Interno y su importancia para el logro de los objetivos.

### **3.2.6 Monitoreo**

Es el proceso que evalúa la calidad del control interno en el tiempo y permite al sistema reaccionar en forma dinámica, cambiando cuando las circunstancias así lo requieran. Este se orienta a la identificación de controles débiles, insuficientes o innecesarios y, promueve su reforzamiento.

### 3.3 Tipos de Controles

Según las Normas Técnicas de Control Interno emitidas por **COSO Committee of Sponsoring Organizations** existen diversos tipos de controles, para el uso de esta investigación solo se utilizarán los controles que son necesarios para implementar una cultura de control interno con relación al estudio de caso: Inspectoría General del Sistema Nacional de Seguridad. Entre ellos se encuentran:

**Preventivos:** Actúan para eliminar las causas del riesgo, para prevenir su ocurrencia o materialización.

**Correctivos:** Permiten el restablecimiento de la actividad después de ser detectado un evento no deseable, también permiten la modificación de las acciones que propiciaron su ocurrencia.

La cultura de control interno se enmarca básicamente, en verificar que los controles asociados con todas y cada una de las actividades de una entidad, estén adecuadamente definidos, sean apropiados y se mejoren permanentemente, de acuerdo con la evolución de la entidad, para contribuir a su mejoramiento continuo, en cumplimiento de la misión y de los planes, metas y objetivos institucionales. También pretende impactar en los servidores públicos, con la finalidad de que adquieran una actitud de mejoramiento en la ejecución de sus funciones, el cumplimiento de las metas de los planes institucionales.

La importancia del control interno radica principalmente en ser un instrumento de apoyo para la institución en el logro de sus objetivos, en la obtención de información transparente y confiable, en el cumplimiento de su normativa, en la detección y corrección de errores.

El control interno resalta su importancia en definir que su aplicación se puede realizar a los funcionarios, de esta manera se permite conocer si las metas y objetivos se están cumpliendo de una manera adecuada para generar óptimos resultados en el desempeño de sus funciones con eficiencia y eficacia.

### **3.4 La labor que desarrolla la Inspectoría General del Sistema Nacional de Seguridad para el fomento de la Cultura de Control Interno**

La Inspectoría General del Sistema Nacional de Seguridad, funciona en el Estado de Guatemala, desarrollando su accionar según lo establece la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, Decreto Número 18-2008, artículo 38, como responsable de velar por el cumplimiento de los controles internos de las instituciones del Sistema Nacional de Seguridad.

Desde su creación en el año 2009, orienta su actuar fundamentalmente, en dar cumplimiento a los controles internos, constituyéndose como ente rector de las instancias de control, diseñando herramientas e instrumentos, que faciliten la aplicación de la normativa y su desarrollo en materia de controles internos, coadyuvando en la implementación de la cultura de control interno en las instituciones del Estado relacionadas con el Sistema Nacional de Seguridad, integrando la doctrina del sistema de control interno en el diario quehacer de las mismas.

Con el propósito de desarrollar y fortalecer la institucionalidad del Sistema Nacional de Seguridad, la Política Nacional de Seguridad establece la creación del marco jurídico para fortalecer los controles internos en las instituciones de seguridad, a través de la creación de inspectorías en las entidades del SNS.

El órgano superior de cada entidad debe crear a través de un instrumento legal, una instancia de control conformada por un grupo multidisciplinario de profesionales pertenecientes a la entidad. Una institución que no posee una inspectoría o ente de control interno no cuenta con suficientes elementos para verificar el cumplimiento de los controles dentro de la institución, por ende no se puede medir si se están cumpliendo los objetivos de la misma.

La Inspectoría General del Sistema Nacional de Seguridad debe interrelacionarse con los órganos de control interno presente dentro del Sistema, para asegurar el efectivo funcionamiento del Sistema de Control Interno implementado.

Las unidades de control interno de las instituciones deben prevenir riesgos, controlar amenazas y reducir las vulnerabilidades que impidan al estado cumplir con sus fines, para contribuir a la seguridad y defensa de la nación; las instituciones que conforman el SNS son las encargadas de velar por la seguridad de las personas, bienes y el orden público, administrando los recursos del estado de la mejor manera. (Ortiz E. P., 2018)

La inspectoría General del Sistema Nacional de Seguridad no se limita exclusivamente a lo relacionado con los controles internos establecidos en la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, también puede y debe dar seguimiento a otros controles si así lo solicitara la institución que necesita acompañamiento o asesoramiento. Entre ellos se encuentran:

- Gestión institucional;
- Identificación de procesos y procedimientos;
- Transparencia en el uso de los recursos asignados;
- Seguimiento a la legalidad de la gestión institucional;
- Planes de fortalecimiento.

La Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, establece en el artículo 31 que son controles todos aquellos mecanismos, instrumentos, normativas e instituciones, de carácter interno y externo, que garantizan la imparcialidad en la fiscalización de las actuaciones del Sistema Nacional de Seguridad y de las instituciones que lo integran.

El artículo 31 indica también que los controles son los establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala y su ordenamiento jurídico e institucional y a los cuales está sujeto el Sistema Nacional de Seguridad y todas las instituciones que lo integran. Existen dos tipos de controles: Controles externos y controles internos.

### **3.4.1 Controles externos**

Corresponden al ámbito de actuación de los siguientes órganos:

### **3.4.2 Controles por el Organismo Legislativo.**

El artículo 33 de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad indica que este control es realizado por el Organismo Legislativo sobre las actuaciones de los ministerios e instituciones que integran el Sistema Nacional de Seguridad. Este control le corresponde en general al Congreso de la República y a sus distintos órganos y en específico, a las comisiones ordinarias.

En la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad se crea la Comisión Legislativa Específica de "*Asuntos de Seguridad Nacional y de Inteligencia*", la cual está conformada por un integrante de cada uno de los partidos políticos representados en el Congreso de la República, la que tiene entre sus funciones:

- a) Evaluar el funcionamiento integral del Sistema Nacional de Seguridad;
- b) Analizar y evaluar los informes regulares y extraordinarios que le envíe el Consejo Nacional de Seguridad;
- c) Conocer y evaluar la Política Nacional de Seguridad y la Agenda Estratégica de Seguridad;
- d) Emitir dictamen con relación a todo proyecto legislativo o asunto vinculado al funcionamiento integral y coordinado del Sistema Nacional de Seguridad;
- e) Supervisar que el funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad y sus componentes se ajusten a las normas constitucionales, legales y reglamentarias, así como a los mandatos y objetivos por los cuales fueron creados;
- f) La consideración y análisis de los planes y programas de inteligencia;

- g) El seguimiento y control presupuestario del área de inteligencia; y,
- h) Emitir dictamen acerca de todo proyecto legislativo o asunto atinente o vinculado a actividades de inteligencia.

### **3.4.3 Controles por el Organismo Judicial.**

El artículo 34 de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad establece que el control por el Organismo Judicial se realiza a petición, de la parte afectada o del órgano estatal encargado de representarlo, sobre aquellas actividades y operaciones que efectúan las instituciones del Sistema Nacional de Seguridad que por mandato constitucional y legal requieran autorización y control judicial de conformidad con las disposiciones establecidas en las leyes sobre la materia, así como del respeto del principio de legalidad del Sistema Nacional de Seguridad.

### **3.4.4 Auditoría Social.**

Según el artículo 35 de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad el control ciudadano se garantiza por medio de la participación ciudadana sobre la acción pública y en la incidencia en el proceso de diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas en el ámbito de la seguridad de la Nación.

La auditoría social es, entre otros mecanismos, el espacio integrado por representantes de los niveles de organización de la sociedad guatemalteca, para ejercer, entre otras funciones, la auditoría social del Sistema Nacional de Seguridad, sin perjuicio del control externo que otras organizaciones, instituciones o personas realicen.

### **3.4.5 Ley de Acceso a la Información Pública**

En el ámbito de la función pública, la transparencia puede interpretarse como la claridad en el funcionamiento de las entidades comunitarias o públicas. En la práctica, dicha claridad fortalece la democracia de un país, contribuye al fortalecimiento institucional y conduce a la legitimidad de las entidades de gobierno, por parte de los ciudadanos y la comunidad.

La Ley de Acceso a la Información Pública, tiene el espíritu de motivar a los ciudadanos guatemaltecos a solicitar información, a fin de que conozcan el destino y la forma en la que son utilizados los recursos económicos públicos. A su vez, el ejercicio de acceso a la información tendrá incidencias positivas en la eficiencia y eficacia de las entidades de gobierno y al logro de los objetivos.

### **3.5 Controles internos**

Según el artículo 36 de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, son controles internos los sistemas de carrera y sistemas disciplinarios así como los registros y controles de personal, armas, vehículos e información, establecidos dentro de las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Seguridad.

Los inspectores son responsables de velar por el cumplimiento de los controles internos, por medio de las actividades de inspección y de fortalecerlos a través de las recomendaciones emitidas en los informes respectivos.

Gráfica 4 Controles Internos que mandata la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad



Fuente: Elaboración propia

### 3.5.1 Sistema de carrera

Es el sistema por medio del cual las instituciones garantizan la formación, capacitación, profesionalización, evaluación y promoción del recurso humano con el objetivo de garantizar la excelencia profesional en el ejercicio de la función del personal e igualdad de oportunidades.

Como lo establecen los artículos 14 y 15 de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, la carrera profesional es obligatoria y las instituciones que forman el

Sistema Nacional de Seguridad están obligadas a establecer programas de profesionalización en su respectiva especialidad.

### **3.5.2 Sistema disciplinario**

Es la normativa interna que garantiza la disciplina y la correcta actuación del personal contando con mecanismos adecuados de evaluación, sanción y depuración que garanticen la integridad del sistema.

#### **a) Evaluación**

Es el procedimiento o actividad correspondiente al ejercicio de la acción disciplinaria mediante la evaluación de la conducta de los servidores públicos, con el propósito de establecer si existe cumplimiento o no de la norma para la iniciación de un proceso correctivo.

#### **b) Sanción**

Consecuencia o efecto de una conducta que constituye infracción a una norma administrativa o jurídica.

#### **c) Depuración del recurso humano**

Es el procedimiento que resulta de la comisión de una causal establecida en la norma disciplinaria que justifique la remoción del puesto o cargo.

### **3.5.3 Registro y control de personal**

**Registro:** Es el procedimiento por medio del cual las instituciones ingresan la información que detalla los movimientos del personal, y éste sea consignado en un documento de forma impresa y digital.

- Nómina del personal;
- Manuales;

- Libros de administración de personal; (vacaciones, licencias, IGSS, entre otros).
- Registro de reclutamiento del personal;
- Registro de selección de personal;
- Registro de la gestión de personal;
- Registro del desarrollo de personal;
- Registro de faltas disciplinarias;

**Control:** Es el mecanismo interno por medio del cual las instituciones garantizan el reclutamiento, selección, gestión del recurso humano y desarrollo de personal que labora en las instituciones del SNS.

#### **3.5.4 Registro y control de armas**

**Registro:** Es el procedimiento por medio del cual las instituciones ingresan la información que detalla el armamento, propiedad de las mismas, y éste sea consignado en un documento de forma impresa y digital.

- Tenencia de las armas de fuego emitida por la DIGECAM;
- Estado de fuerza que contenga:
  - Registro en la DIGECAM; (GUA)
  - Marca;
  - Modelo;
  - Calibre;
  - Número de serie de las armas;
  - Nombre de la persona que tiene asignada el arma;
  - Estado del arma;
- Que se encuentre en el inventario general

**Control:** Es el mecanismo interno por medio del cual las instituciones garantizan el resguardo y protección, funcionamiento y uso adecuado de las armas de fuego, propiedad de las mismas.

### 3.5.5 Registro y control de vehículos

**Registro:** Es el procedimiento por medio del cual las instituciones ingresan la información que detalla el parque vehicular, propiedad de las mismas, y éste sea consignado en un documento de forma impresa y digital.

- Tarjeta de circulación;
- Estado de fuerza vehicular que contenga:
  - Marca;
  - Modelo;
  - Tipo de vehículo;
  - Número de chasis;
  - Número de motor;
  - Número de placa;
  - Número de póliza de seguro y valor asegurado;
  - Color del vehículo;
  - Nombre de la persona que tiene asignado el vehículo;
  - Estado del vehículo;
- Que se encuentre en el inventario general.

**Control:** Es el mecanismo interno por medio del cual las instituciones garantizan el resguardo y protección, funcionamiento y uso adecuado de los vehículos, propiedad de las mismas.

### 3.5.6 Registro y control de información

**Registro:** Es el procedimiento por medio del cual las instituciones documentan el ingreso y egreso de la información generada de las actividades de las mismas.

- Libros de ingreso y egreso de información;
- Libros de actas;
- Libros de control de correspondencia administrativa.

**Control:** Es el mecanismo interno por medio del cual las instituciones garantizan el registro y archivo, la clasificación, protección, depuración y el acceso a la información pública de la institución.

Para que el sistema de control interno se desarrolle adecuadamente, la inspectoría debe asesorar sobre su responsabilidad en la orientación, establecimiento, desarrollo, mantenimiento y perfeccionamiento de un Sistema de Control Interno adecuado a las características de la entidad, con el fin de cumplir su misión y objetivos y administrar los riesgos a que esté expuesta.

Así mismo la Inspectoría debe capacitar al recurso humano de la entidad sobre la importancia de los controles internos, así como su utilización para evitar hechos no deseados (controles preventivos) o para provocar o promover la ejecución de acciones (controles correctivos).

En la actualidad, el control interno y los sistemas para implementarlo, tienen gran importancia en el desarrollo de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, por lo que se necesita inspeccionar y vigilar, directamente, o a través de los órganos de control interno a las dependencias y entidades de la administración pública, para verificar el cumplimiento de las normas y disposiciones que las rigen, generando una cultura de control interno.

La autoevaluación del control debe incrementar la cobertura de la evaluación de los procesos de control de la entidad, mejorar la calidad de las acciones correctivas

implementadas, centrar el trabajo de la inspectoría en el seguimiento de procesos de alto riesgo y en las oportunidades de mejora, de esta forma la inspectoría cumple con su misión de verificación de los controles internos y participa activamente en la autoevaluación del control, capacitando a los funcionarios y servidores públicos, asesorando y verificando los resultados de la autoevaluación.

Es así como el fin último de la Inspectoría General, es que todas las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Seguridad cuenten con una inspectoría o instancia de control para el apoyo funcional entre ambas instituciones, para la implementación a una cultura de erradicación a la corrupción dentro del ministerio o institución.

A pesar de los esfuerzos que ha realizado la Inspectoría General a través de los 6 años que lleva en funcionamiento, para la creación de inspectorías, este no ha sido del todo satisfactorio, no todos los ministerios han permitido que la Inspectoría General ingrese a realizar inspecciones o coordinaciones de acercamiento.

Para entender más sobre el tema, se describe la diferencia entre inspección y coordinación:

- **Inspección:** La inspección es el control periódico o eventual, que sigue una secuencia preestablecida y metódica destinada a verificar la existencia y aplicación de controles internos. La actividad de inspección se basa en la observación directa o indirecta. También se puede decir que una inspección es un conjunto de procesos, procedimientos y elementos organizados y relacionados que se aplicarán de manera específica por el inspector a nivel de planeación, organización, ejecución, dirección información, evaluación y seguimiento de procesos de control de la gestión administrativa y operativa de una institución.
- **Finalidad de las inspecciones:** Es fortalecer los controles internos al evaluar, supervisar y verificar la existencia y desarrollo de una cultura de control interno, supervisando la gestión y el desempeño de las inspectorías,

apoyando mediante las oportunidades de mejora a las entidades estatales con respecto al cumplimiento de su misión, logro de objetivos, evaluando y previniendo riesgos en la gestión institucional. (Inspectoría General del Sistema Nacional de Seguridad, 2016)

- **Tipos de inspecciones:** El tipo de inspección determinará la forma de actuación para la obtención de información, elaboración y entrega de informe de inspección.
  - ✓ **Inspección ordinaria:** Orienta y asesora a las unidades de su jurisdicción en la detección de oportunidades de mejora;
  - ✓ **Inspección de seguimiento:** Son aquellas que tiene como finalidad de verificar y comprobar si se ha dado solución a las recomendaciones derivadas de las oportunidades de mejora señaladas en las inspecciones ordinarias anteriormente realizadas y que corresponden al plan anual de inspecciones;
  - ✓ **Inspección específica:** Son aquellas que verifican el actuar de un determinado ministerio, institución, instancia de control o inspectoría, a requerimiento del Consejo Nacional de Seguridad, ministerio o institución del sistema, dirigido al Inspector General de la Inspectoría General.
- **Coordinación:** La inspección implica trabajos de coordinación que deben incluir la integración del grupo de inspección, el examen y la evaluación de la información preliminar, las coordinaciones también son utilizadas cuando hay cambios de autoridades y se necesita realizar un acercamiento con las autoridades para darles a conocer el funcionamiento de la Inspectoría General, la importancia de una cultura de control interno, y la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad.

Uno de los grandes inconvenientes que ha tenido la Inspectoría General es el cambio constante de funcionarios dentro de los ministerios e instituciones, la falta de carrera profesional, y la falta de interés en los empleados públicos en la continuación del trabajo realizado para generar una cultura a la erradicación de la corrupción; en cada cambio que la institución realiza de funcionarios se debe realizar una reunión de coordinación e instarles a seguir con el trabajo que ya se tenía planificado, esto afecta a las metas que la Inspectoría General debe presentar anualmente en el Plan Operativo Anual.

La mayor deficiencia en el actuar de la Inspectoría General es la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, ya que esta ley no indica de forma coercitiva que todas las instituciones deban tener una inspectoría o ente de control con el que se pueda coordinar el trabajo. La Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad solo mandata a la Inspectoría General a dar recomendaciones a los ministerios e instituciones; estos deciden si acatan las recomendaciones o hacen caso omiso de las mismas.

Lo que mandata la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, es solamente informar de manera mensual al Consejo Nacional de Seguridad las recomendaciones emitidas al Sistema Nacional de Seguridad.

Es necesario realizar una reforma a la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, con la cual se podría interponer un poder coercitivo a la Inspectoría General, con el fin de poder sancionar, y así velar para que los controles que se inspeccionan se realicen de una forma eficaz, eficiente, dentro del marco legal y con la transparencia requerida.

### **3.6 Diferencias entre instituciones que velan por los controles internos**

La ineficiencia de las unidades de control interno de las instituciones del Estado provoca inconformidad a la sociedad por los acontecimientos de corrupción suscitados en las mismas, por lo que también se genera un desgaste de los órganos de investigación y justicia.

<p style="text-align: center;">Contraloría General de Cuentas</p>	<p style="text-align: center;">Inspectoría General del Sistema Nacional de Seguridad</p>
<p>Es un ente reactivo y sancionatorio del control gubernamental, audita, emite dictamen y rinde informes de los estados financieros, ejecución y liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.</p>	<p>Vela por los controles internos que emana la Ley Marco, y realiza recomendaciones de los hallazgos u oportunidades de mejora que se encuentren en las inspecciones realizadas.</p>

Ambas instituciones son de importancia para la prevención de la corrupción en la gestión pública, sin embargo, ambas instituciones velan por controles distintos, y ambas poseen funciones y directrices diferentes, la Contraloría General de Cuentas trabaja coordinadamente con una Dirección de Auditoría Interna, mientras que la Inspectoría General debe trabajar coordinadamente con las Inspectorías o Instancias de Control que velen únicamente para darle seguimiento a los controles arriba mencionados.

## CAPITULO IV

### **Análisis sobre la prospectiva de los Controles Internos en Guatemala con énfasis en el estudio de caso Inspectoría General del Sistema Nacional de Seguridad**

Con la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad se establecen los alcances de un nuevo modelo, en el que se construyen las bases democráticas para administrar y consolidar los componentes de seguridad del Estado de Guatemala y enfrentar los desafíos del Siglo XXI.

Para el desarrollo de las funciones de priorización, regulación, organización y estabilidad dentro de la atribución de seguridad, el Estado requiere de una estructura de carácter orgánico y funcional para que, en forma integrada, sistematizada, eficaz y eficiente esté en capacidad de anticipar y dar respuesta efectiva a los riesgos, amenazas y vulnerabilidades que le impidan cumplir con sus fines, y desarrollar las capacidades para prevenirlos, enfrentarlos y contrarrestarlos. (Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad [STCNS], 2015)

El Sistema Nacional de Seguridad es el marco institucional, instrumental y funcional del que dispone el Estado para hacer frente a los desafíos que se le presenten en materia de seguridad, mediante acciones de coordinación interinstitucional al más alto nivel y sujeto a controles democráticos. (LMSNS, 2008, art.3) Sus actividades tienen como finalidad contribuir a la seguridad y defensa de la Nación, la protección de la persona y la realización del bien común.

El Consejo Nacional de Seguridad es el órgano de carácter permanente que coordina el Sistema Nacional de Seguridad, define políticas y estrategias, y asesora al Presidente de la República en la toma de decisiones en materia de seguridad. (LMSNS, 2008, art.8)

El desarrollo de sus funciones supone procesos de conducción político-estratégica al nivel del Presidente de la República, con énfasis en las decisiones orientadas a

coordinar la acción total del conjunto de componentes responsables en la Seguridad de la Nación.

En este sentido, se hace necesaria la alineación de los componentes del Sistema Nacional de Seguridad y su arquitectura normativa. Los protocolos de funcionamiento del Consejo Nacional de Seguridad y los protocolos específicos de colaboración, cooperación y coordinación organizan y facilitan los procedimientos correspondientes para que el Consejo coordine el Sistema Nacional de Seguridad en sus ámbitos de funcionamiento, apruebe los instrumentos de Seguridad de la Nación y conozca los asuntos vinculados a sus funciones.

La Inspectoría General en el artículo 38 de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, dice literalmente “...*coordinará funcionalmente su trabajo con las instancias de control e inspectorías de los ministerios e instituciones que conforman el Sistema Nacional de Seguridad para garantizar la eficiencia y eficacia de la organización, el respeto a la legalidad en sus actividades y la transparencia en el empleo de los recursos asignados...*” (Congreso de la República de Guatemala, 2008)

La Inspectoría General como ente rector de las instancias de control interno e inspectorías, es responsable de garantizar la eficacia, eficiencia de las instituciones, transparencia en el uso de los recursos asignados y legalidad en las actividades que dan cumplimiento de las responsabilidades inherentes a cada una de las instituciones que integran el Sistema Nacional de Seguridad, asimismo, velar por los controles internos relacionados a sistemas de carrera, sistema disciplinario, registro y control de personal, armas, vehículos e información.

En el año 2012, se iniciaron actividades, iniciando la relación con los integrantes del Sistema Nacional de Seguridad para promover el fortalecimiento de las inspectorías existentes, así como creación de las no existentes para lo cual se han sostenido reuniones de gestión para la creación, de capacitación y fortalecimiento.

Los objetivos estratégicos de la Inspectoría General, están orientados al logro de la visión y al cumplimiento de la misión institucional, entre los cuales se pueden mencionar:

- a) Ser un ente rector de las instancias de control e inspectorías de los ministerios e instituciones que conforman el Sistema Nacional de Seguridad;
- b) Velar por el cumplimiento de los controles internos relacionados a sistema de carrera, sistema disciplinario, registro y control de personal, armas, vehículos e información y la correcta actuación del recurso humano que labora en los ministerios y las instituciones del Sistema Nacional de Seguridad;
- c) Participar por medio del Inspector General o bien por el Sub Inspector general, en las reuniones del Consejo Nacional de Seguridad, para rendir informes;
- d) Trabajar coordinadamente con las instancias de control e inspectorías de los ministerios e instituciones que conforman el Sistema Nacional de Seguridad;
- e) Coadyuvar al fortalecimiento de las unidades disciplinarias, de control e inspectorías de los ministerios e instituciones del Sistema Nacional de Seguridad a efecto que estas cuenten con mecanismos adecuados de evaluación, independencia funcional, sanción y depuración que garantice la integridad del sistema.

Los ámbitos deben tener articuladas las metas y objetivos para conducir los esfuerzos, los valores y aspiraciones de largo plazo y definir los objetivos primordiales hacia el que debe dirigir sus acciones, con base en la visión y misión de la Inspectoría General.

### **Visión**

Ser una Institución de prestigio nacional e internacional, rectora de todas las inspectorías de las instituciones que integran el Sistema Nacional de Seguridad y

ejemplo del control estatal que incide estratégicamente en la defensa y seguridad de la nación. Que todas las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Seguridad cuenten con inspectorías o instancias de control interno para incrementar su eficiencia, eficacia, transparencia y legalidad en el desarrollo de sus funciones.

### **Misión**

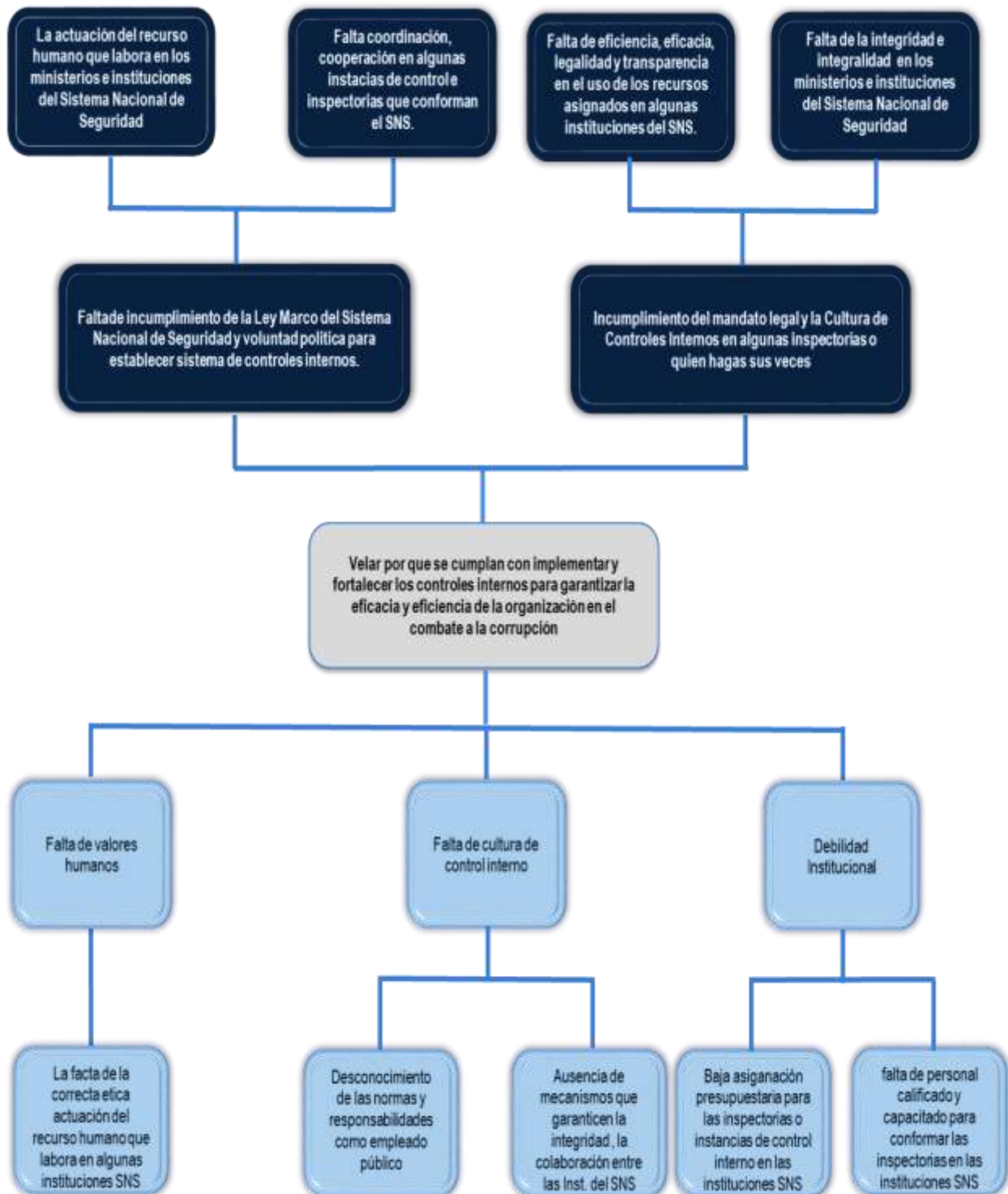
Verificar que los ministerios e instituciones que conforman el Sistema Nacional de Seguridad cumplan con implementar y fortalecer los controles internos a través de sus instancias de control e inspectorías para garantizar la eficacia y eficiencia de su organización, sobre la base de la legalidad en sus actividades y la transparencia en el empleo de los recursos asignados, en todo el territorio nacional.

La Inspectoría General es la institución que debe buscar el cumplimiento y fortalecimiento de los controles internos, anteriormente descritos. No obstante en la actualidad la Inspectoría General atraviesa por una serie de inconvenientes que derivan de la inestabilidad política del país, por lo que el accionar de la institución se ve debilitado.

Además, la falta de personal y la falta de presupuesto no permiten que los objetivos propuestos sean superados, este fenómeno se da con determinada frecuencia que resulta difícil lograr llegar a las metas establecidas en el Plan Operativo Anual.

Para ejemplificar los obstáculos con los que la Inspectoría General debe trabajar, se presenta un árbol de problemas.

Gráfica 5 Árbol de problemas



Fuente: Inspectoría General del Sistema Nacional de Seguridad  
Plan Operativo Anual 2018

La Inspectoría General realiza una planificación anual de las inspecciones y coordinaciones que realizará cada ámbito con sus instituciones, pudiendo así realizar el Plan Operativo Anual de la Inspectoría General y el Plan Operativo Anual POA, de las inspectorías o instancias de control de los ministerios e instituciones.

Para el año 2017 se tenía contemplado un total de 180 metas, llegando a alcanzar el 100% de estas, a pesar de que no en todas las instituciones cuentan con inspectorías y no todas colaboran con el ente rector en controles internos.

Para el año 2018 se cuenta con la misma cantidad de metas que el año 2017, planificando 180. A continuación se detalla las metas que la Inspectoría General lleva realizadas hasta junio del 2018.

Gráfica 6 Metas programadas en Plan Operativo Anual 2018

INSPECTORÍA GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD								
DIECCIÓN DE ÁMBITO	INSTITUCIONES A SU CARGO	METAS ANUALES	METAS MENSUALES					
			ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO
Dirección de Inspectoría de Seguridad Interior	1. Ministerio de Gobernación. Dirección General de Migración. Dirección General del Sistema Penitenciario. Dirección General de la Policía Nacional Civil. Dirección General de Empresas de Seguridad Privada. 2. Procuraduría General de la Nación. 3. Secretaría de Asuntos Administrativos y Seguridad de la Presidencia.	56	1	4	5	3	8	8
Dirección de Inspectoría de Seguridad Exterior	1. Ministerio de Relaciones Exteriores. 2. Ministerio de la Defensa Nacional.	49	1	4	4	5	5	5
Dirección de Inspectoría de Inteligencia de Estado	1. Secretaría de Inteligencia Estratégica de Estado. 2. Dirección General de Inteligencia Civil. 3. Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa Nacional.	30	1	3	2	3	3	3
Dirección de Inspectoría de Gestión de Riesgos y Defensa Civil	1. Secretaría Ejecutiva de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres -SECONRED-	33	1	1	2	3	2	5

La Inspectoría General después de seis años en funcionamiento, aún no ha logrado que todos los ministerios tengan su propia inspectoría o instancia de control, haciendo el trabajo aún más difícil para los inspectores que deben informar mensualmente al Consejo Nacional de Seguridad.

A continuación un listado de las instituciones y ministerios que cuentan con inspectoría o instancia de control hasta el 2018.

MINISTERIO	DEPENDENCIA	INSPECTORÍA O INSTANCIA DE CONTROL
<b>Dirección de Inspectoría de Seguridad Interior</b>		
<b>Ministerio de Gobernación</b>	Ministerio de Gobernación	No se cuenta con inspectoría. Se han cumplido con los procesos establecidos para la creación de la inspectoría, sin embargo desde el año 2013 se encuentra el acuerdo de creación, en el Despacho del Señor Ministro para su autorización. Se han realizado gestiones de acercamiento desde el 2014 pero existe negativa de parte del Ministerio, ya que no están de acuerdo con que exista una unidad de control dentro del mismo.
	Policía Nacional Civil	Si cuenta con inspectoría, se crea con el Reglamento sobre la Organización de la Policía Nacional Civil, Acuerdo Gubernativo 97-2009.
	Dirección General de Empresas de Seguridad Privada	No cuenta con inspectoría, DIGESSP solamente cuenta con 3 funcionarios públicos contratados bajo el reglón 011 y dos funcionarios públicos contratados bajo reglón 022, el resto de servidores públicos

		son contratados bajo reglón 029, esto ha dificultado la creación de una Inspectoría o Unidad de Control; actualmente se trabaja con un funcionario que sirve como enlace para la IGSNS.
	Dirección General de Migración	Cuentan con un órgano de control interno ORP, el cual cumple con las funciones establecidas en la LMSNS
	Dirección General del Sistema Penitenciario	Si cuenta con inspectoría, se crea con el Decreto Número 33-2006, Ley del Régimen Penitenciario. El nombre correcto es: Inspectoría General del Régimen Penitenciario.
	Dirección General de Investigación Criminal	No cuenta con inspectoría, no cumple con sus funciones por falta de personal.
<b>Dirección de Inspectoría de Seguridad Exterior</b>		
<b>Ministerio de la Defensa Nacional</b>	MINDEF	Si cuenta con inspectoría, el nivel jerárquico de esta inspectoría, le permite funcionar tanto operativa como administrativamente. Se crea con el Acuerdo Ministerial Número 66-88, Reglamento General del Estado Mayor de la Defensa Nacional. El 30 de junio de 2014, por Acuerdo Ministerial No. 13-2014, se amplió la competencia de la IGE a todas las dependencias del Ejército de Guatemala, y fue trasladada de la estructura del Estado Mayor de la Defensa Nacional a la estructura administrativa y organizacional del Ministerio de la Defensa Nacional.

<b>Ministerio de Relaciones Exteriores</b>	MINEX	Cuenta con una Unidad Especial de control, se crea con el Acuerdo Ministerial 170-2013.
<b>Dirección de Inspectoría de Inteligencia de Estado</b>		
<b>Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado</b>	SIE	Cuenta con Dirección de Inspectoría y se crea el 27 de enero del 2015, mediante Acuerdo Gubernativo 32-2015.
<b>Dirección General de Inteligencia Civil</b>	DIGICI	Cuenta con una División de Asuntos Internos. Se crea con el Acuerdo Gubernativo 203-2008, Reglamento de la Ley de la Dirección General de Inteligencia Civil. A partir del 12 de febrero de 2018, la autoridad máxima de DIGICI conformó una comisión encargada de gestionar la creación de la inspectoría en dicha institución.
<b>Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa Nacional</b>	DIEMDN	No cuenta con inspectoría, se encuentra bajo la supervisión de la Inspectoría General del Ejército, actualmente no se tiene contacto con DIEMDN, no se han realizado inspecciones desde principios del año 2018.

<b>Dirección de Inspectoría de Gestión de Riesgo y Defensa Civil</b>		
<b>Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres</b>	Secretaría Ejecutiva de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres SECONRED	Si cuenta con inspectoría, se crea con el Acuerdo Gubernativo 49-2012, Reglamento de la Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres.

#### **4.1 Perspectiva en la actualidad de la Inspectoría General**

La Inspectoría General del Sistema Nacional de Seguridad, es la institución de nueva creación más importante dentro del Sistema Nacional de Seguridad, encargada de velar que los controles internos sean eficientes y eficaces y con eso prevenir la corrupción que se da dentro de las instituciones del Gobierno.

Sin embargo la Ley que le da vida a la Inspectoría General, la Ley Marco, tiene muchas limitantes para el correcto funcionamiento de la misma; la Ley Marco también le da vida a la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad en el artículo 11 la cual indica de la siguiente manera: El Consejo Nacional de Seguridad, para su funcionamiento, apoyo técnico y administrativo, contará con una Secretaría Técnica permanente, profesional y especializada.

**4.1.1 Artículo 12. Funciones de la Secretaría Técnica.** Son funciones de la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad:

- a. Desarrollar las labores técnicas y administrativas necesarias para el funcionamiento del Consejo Nacional de Seguridad;
- b. Formular el proyecto de Política Nacional de Seguridad;

- c. Dar seguimiento a aquellas políticas, planes y directiva 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.

Dentro de la Ley y el reglamento de la Ley, también se estipula que todas las instituciones de reciente creación que formen parte del Sistema Nacional de Seguridad, estarán bajo la partida presupuestaria que el Ministerio de Finanzas le brinda a la Secretaría Técnica.

**4.1.2 Artículo 40. Presupuesto del Consejo Nacional de Seguridad y sus dependencias de nueva creación.** El Ministerio de Finanzas Públicas debe asignar una partida presupuestaria específica al Consejo Nacional de Seguridad y sus dependencias por medio de la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad y sujeta a los controles que establece la Constitución Política de la República.

**4.1.3 Artículo 27. Presupuesto. Reglamento de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad. Acuerdo Gubernativo No. 166-2011.** 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.

A raíz de estos artículos se puede evidenciar el primer limitante de la Ley Marco, ya que no especifica con cuantos años de creación, la institución puede funcionar de manera independiente tanto económicamente como funcionalmente.

A la Secretaría Técnica por obvias razones no le conviene que las instituciones puedan independizarse porque ya no recibirían la misma cantidad de presupuesto que reciben actualmente, a continuación se detalla la ejecución del presupuesto de los ejercicios fiscales desde el 2012 al 2018.

<b>Institución</b>	<b>Monto Asignado</b>
Ejercicio Fiscal 2012	
<b>Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad</b>	Q30.000.000.00
<b>Inspectoría General del Sistema Nacional de Seguridad</b>	Q9.000.000.00
Ejercicio Fiscal 2013	
<b>STCNS</b>	Q40.000.000.00
<b>IGSNS</b>	Q9.000.000.00
Ejercicio Fiscal 2014	
<b>STCNS</b>	Q40.000.000.00
<b>IGSNS</b>	Q9.000.000.00
Ejercicio Fiscal 2015	
<b>STCNS</b>	Q35.000.000.00
<b>IGSNS</b>	Q8.880.474.00

Ejercicio Fiscal 2016	
<b>STCNS</b>	Q20.000.000.00
<b>IGSNS</b>	Q6.153.625.00
Ejercicio Fiscal 2017	
<b>STCNS</b>	Q28.000.000.00
<b>IGSNS</b>	Q6.153.625.00
Ejercicio Fiscal 2018	
<b>STCNS</b>	Q28.000.000.00
<b>IGSNS</b>	Q6.153.625.00

Cada año han disminuido el presupuesto asignado a la Inspectoría General, debilitando el actuar de la misma, sin embargo las metas no han dejado de cumplirse y no han disminuido en el Plan Operativo Anual; la disminución del presupuesto ha llevado también a despidos de funcionarios profesionales, impidiendo que exista un sistema de carrera y que dentro de la misma Inspectoría General exista continuidad de funciones.

Además del problema presupuestario, también existe conflictividad en lo administrativo, ya que la Inspectoría General no puede realizar ningún tipo de trámite administrativo sin la autorización de la Secretaría Técnica.

El otro impedimento que se tiene por parte de la Ley Marco es que esta solo permite a la Inspectoría General hacer recomendaciones a los Ministerios e Instituciones sobre los hallazgos encontrados para que ellos si consideran necesario poder enmendarlos.

Derivado de esto, es de vital importancia que exista una reforma tanto a la Ley Marco como a su Reglamento, para tener una mejor perspectiva para el correcto funcionamiento de la Inspectoría General. Es necesario que la Inspectoría pueda ser un ente sancionatorio para poder con esto prevenir la corrupción dentro del Gobierno de Guatemala y que pueda administrativa y económicamente ser independiente para su correcto funcionamiento.

## **4.2 Realidad Contextual de la Región Centroamericana**

### **4.2.1 Seguridad Democrática en Centroamérica**

Uno de los principales problemas que afectan a la región es la incapacidad por parte de sus gobernantes de dirigir de manera adecuada y eficiente a los Estados, por lo que son inexistentes los Estados de derecho y de bienestar, generando problemas sociales como delincuencia, corrupción, narcotráfico y otros hechos ilícitos.

Centroamérica geopolíticamente está ubicado como territorio de paso, son países con un bajo índice de desarrollo, se caracterizan por tener pobreza, inseguridad, no contar con acceso a educación, salud, y lo más importante, la corrupción que se genera en la administración pública a nivel centroamericano.

Centroamérica, en la actualidad se enfrenta a los desafíos como el orden público, político, social y económico generado por las maras o pandillas juveniles, el crimen común, el crimen organizado transnacional, la violencia, el temor y la inseguridad. Debido a esto se han formulado varias reformas políticas, legales y judiciales, así como también policiales y carcelarias, junto a una mayor participación ciudadana, se han elaborado proyectos o programas destinados a disminuir la pobreza y la inequidad ya que estos son esenciales para aumentar la seguridad ciudadana y la gobernabilidad democrática. (Calderón, 2011)

En setiembre del 2003, los Presidentes de Centroamérica acogieron, en el marco de la integración regional, instrumentos vitales para la seguridad centroamericana. Entre los principales se pueden citar, por ejemplo, el informe de la situación actual

de la región, de acuerdo con el concepto y doctrina del modelo de Seguridad Democrática; y el “Programa de Limitación y Control de Armamentos en Centroamérica para Alcanzar el Balance Razonable de Fuerzas y Fomentar la Estabilidad, Confianza Mutua y la Transparencia”, adoptada por la Comisión de Seguridad. (Matul, s.f.)

El Programa, Balance Razonable de Fuerzas es una iniciativa de Nicaragua (Acuerdos Presidenciales No. 56-2003 y No. 148-2003) que pretende fortalecer las medidas de fomento de la confianza y de la seguridad mediante el establecimiento de un Balance Razonable de Fuerzas en Centroamérica, conforme lo establece el Tratado Marco de Seguridad. (Matul, s.f.)

En el Documento Integración Centroamericana y Seguridad Democrática 1a Edición de Daniel Matul, indica cada principio del Balance Razonable de Fuerzas:

- Balance razonable de fuerzas: Define el perfil nacional con base en las amenazas potenciales, nacionales y regionales. Es necesaria la presentación de inventarios (fuerzas armas y de policía) ante la Comisión de Seguridad. Establece los plazos de ejecución y establece los límites máximos de fuerzas y medios de las instituciones militares;
- Control de armamentos: Establece la creación de un mecanismo de verificación y control de inventarios: nacional y regional. Determina el destino de los excedentes de armamentos. Determina parámetros sobre armamentos ofensivos y prohibidos. Establece una moratoria en la adquisición de nuevo armamento. Procedimientos para la calendarización de la destrucción (gradual y progresiva) de armamentos. Implementación de una Metodología Estandarizada de Gastos de Defensa. Destrucción de armamento incautado. Establecimiento de un registro uniforme para el armamento, explosivos y equipos;

- Modernización y profesionalización: Continuar con la modernización y profesionalización permanente de las Fuerzas Armadas y de Seguridad Pública. Módulo 3: Evolución de las Políticas Centroamericanas de Seguridad Democrática: Escenarios Actuales y Futuros Los derechos de propiedad intelectual son titularidad de la Secretaría General del SICA 14;
- Otras Medidas para el Fortalecimiento de la Confianza y la Seguridad: Mecanismos de solución pacífica de controversias de acuerdo con el Tratado Marco. Suscripción de un Código de Ética regional para la transparencia en la transferencia de armas. Actualización de las legislaciones nacionales en materia de control de armas. Avance en la implementación de una serie de Tratados Internacionales en materia de control de armamentos;
- Mecanismo de ejecución: El Consejo Intersectorial de Ministros de relaciones Exteriores, Defensa y Gobernación, Interior o Seguridad Pública, acompañados de los Jefes militares y policiales será el encargado de velar por la ejecución de este Programa. Contará con el apoyo de la Comisión de Seguridad y tendrá su secretaría en la Secretaría General de SICA.

Uno de los pasos más importantes en materia de violencia lo dieron los países de la región en diciembre del 2005, cuando firmaron una serie de acuerdos referidos a: la orden de detención y extradición simplificada; la recuperación y devolución de automóviles robados en la región; y un código de conducta de los Estados en materia de transferencia de armas, municiones, explosivos y materiales relacionados. Con dicho instrumento.

Se espera que los Estados de la región cuenten con un mecanismo preventivo, de alerta temprana, ante las amenazas a la seguridad democrática en cualquiera de sus categorías y un programa permanente de Medidas de Fomento de la Confianza entre los estados de la región centroamericana.

#### **4.2.2 La Incidencia del Tratado Marco de Seguridad Democrática para la creación de un Ente de Control Interno**

La corrupción sigue constituyendo una amenaza real frente al propósito de construir Estados fuertes, que por un lado, logren una verdadera legitimidad social, y por el otro, cuenten con los recursos públicos suficientes para que los objetivos definidos por las sociedades no queden en aspiraciones, sino se vuelvan proyectos con posibilidades reales de aplicación. Por esta razón, persiste la necesidad de redoblar los esfuerzos para fortalecer los Estados, con el propósito de promover la consolidación de la democracia y el impulso efectivo de políticas públicas para la reducción de la pobreza, desigualdad y corrupción. (Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales [OXFAM], 2015)

El concepto más aceptado de corrupción indica que se trata del abuso del poder para beneficio propio, Implica el desvío en el uso o ejercicio de un poder conferido, sea en el ámbito público o privado, con el propósito de lograr un beneficio personal o de ciertos grupos, afectando el interés o bien común. (OXFAM, 2015)

Hasta hace pocos años, la corrupción se asociaba exclusivamente al Gobierno y los funcionarios públicos, pero esta perspectiva se modificó en las dos últimas décadas, al tomar conciencia del papel que ejercen las empresas o actores privados en la corrupción.

La corrupción es un problema a nivel mundial, sin embargo se desarrolla más en los países del sur que del norte, esto es evidente en las relaciones norte – sur, dentro de los casos más sobresalientes de corrupción en Centroamérica están los siguientes:

- El Salvador: La denuncia contra el expresidente Francisco Flores (1999-2004), acusado por la apropiación de donaciones que realizó el gobierno de Taiwán a El Salvador, luego de los terremotos de 2001, y que presumiblemente fueron a parar a las cuentas del partido político Alianza Republicana Nacionalista –ARENA–.

- Panamá: Las denuncias contra el expresidente Ricardo Martinelli (2009-2014), que incluyen presuntas irregularidades y supuestos sobrecostos en el manejo de varios millones de dólares en contratos de un programa estatal de asistencia alimentaria a centros educativos públicos.
- Guatemala: En el caso «La Línea», la CICIG y el MP desmantelaron una estructura criminal creada para evadir el pago de impuestos en las aduanas guatemaltecas y en la que aparecen vinculados el exsecretario privado de la Vicepresidencia, exsuperintendentes de administración tributaria, empresarios, y otros funcionarios de medio y alto rango.
- Nicaragua: El Gobierno de Daniel Ortega se ha caracterizado por el enriquecimiento ilícito que tienen todos los funcionarios públicos del país, un ejemplo es el presidente del Consejo Suprema Electoral, Roberto Rivas, quien no acata las órdenes para manejar un proceso electoral democrático, se le ha sancionado por no seguir la Ley Global Magnitsky, otro suceso de corrupción que trascendió en 2018, el desfalco ocasionado al sistema de salud, por el cual el presidente Daniel Ortega, buscaba incrementar la cuota que todos los ciudadanos nicaragüenses pagaban al seguro social desde un 6.25% a un 7% y que los jubilados tendrían que aportar un 5% de su pensión en concepto de cobertura de enfermedades, esto suscitó marchas violentas y protestas en contra del sistema corrupto que existe en las instituciones del Gobierno de Nicaragua.
- Honduras: Sufre de carencia en el sistema de salud, educación pública, la exigua inversión social, obstáculos burocráticos de funcionarios corruptos que saquean ministerios, instituciones y empresas estatales. El mayor acto de corrupción durante el Gobierno de Juan Orlando Hernández fue el desfalco ocasionado al Instituto Hondureño de Seguridad Social IHSS, mediante el cual lavaron 50 millones de lempiras, el principal implicado es Mario Roberto Zelaya Rojas.

Los principales motivos que se presentan en el tema de corrupción, principalmente en Centroamérica son los siguientes:

- Legislación desactualizada;
- Institucionalidad débil;
- Acceso deficiente a la información pública;
- Participación ciudadana escasa;
- Conflictos de intereses; y
- Impunidad

Derivado de estos actos de corrupción en la región centroamericana, principalmente en las instituciones estatales, surge el principio que enmarca el Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática, en el título I, Estado de Derecho, artículo 2, inciso b, el contiene el fortalecimiento y perfeccionamiento constante de las instituciones democráticas en cada uno de los Estados...

Así mismo en el título II, Seguridad de las Personas y sus Bienes, se contempla el reforzamiento de los controles internos en cada Estado.

Cada Estado parte es responsable de velar por una gestión pública eficiente, eficaz, legal y transparente, el Tratado Marco solamente da las herramientas jurídicas para tener un Gobierno más estable y desarrollado, si bien en cada país centroamericano se han creado instituciones para el fortalecimiento de la administración pública, la burocracia, la corrupción, el nepotismo no permite que los procesos y el clima laboral tenga un cambio considerable para el bien del país.

Es así como surge la necesidad de implementar controles dentro de la gestión pública de cada país; cada estado Parte sabrá cuál es la necesidad primordial del país y en que debe enfocarse para disminuir la corrupción, es así como surge la necesidad de crear un tipo de control eficiente dentro de la gestión pública guatemalteca, enfocada en los controles internos que presentan un grado elevado de corrupción, en este caso los que mandata la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad.

## Conclusiones

- El Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica es el instrumento jurídico que establece la necesidad de reforzar los controles internos de cada país, con el fin de que las Partes puedan combatir las amenazas que perjudiquen la integración centroamericana.
- La creación de una institución rectora para velar por controles internos fue creada por la incidencia del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, con el propósito de fortalecer la seguridad democrática, y reducir el índice de corrupción en la región.
- La seguridad nacional tiene por objeto mejorar la seguridad de las instituciones socialmente, económicamente y políticamente contra amenazas procedentes de otros Estados, lo que se puede manifestar afectando la seguridad externa, la seguridad interna o la seguridad situacional.
- La seguridad democrática se refiere a la existencia de un Estado capaz de promover acciones de desarrollo, las que a la vez inciden en la generación de condiciones de bienestar para la población.
- La situación actual en temas de corrupción presenta serias deficiencias en la gestión administrativa de Guatemala, repercutiendo en la falta de confianza por parte de la ciudadanía hacia las instituciones del Estado. Esto es el resultado de administraciones gubernamentales deficientes, políticas públicas que no permiten desarrollo y bienestar a la población.
- Se necesita realizar una reforma a la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, para obligar a las instituciones o ministerios del Sistema Nacional de Seguridad, a crear inspectorías dentro de sus instituciones con el fin de fortalecer la confianza entre el ciudadano y erradicar la corrupción dentro del Estado de Guatemala.

- Se necesita reformar la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, para que mandate a la Inspectoría General a sancionar a las instituciones que no cumplan con las recomendaciones emitidas por la IG con respecto a los hallazgos encontrados en las inspecciones a los diferentes controles internos.
- La Inspectoría General para tener un funcionamiento adecuado, debe independizarse de la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad, tanto administrativamente como financieramente, y para lograr este cometido, se debe reformar la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad.

## Bibliografía

- Calderón, W. R. (2011). *Análisis comparativo del Tratado Marco de Seguridad Democrática en las Repúblicas de Guatemala y Honduras en el ámbito de la Seguridad Ciudadana y Democracia (Diseño de Tesis)*. Guatemala: USAC, Escuela de Ciencia Política.
- Cartagena, R. C. (04 de 1988). *Acción del Grupo de Contadora y sus Perspectivas para la Paz en Centroamerica (Tesis de licenciatura)*. Guatemala: USAC, Escuela de Ciencia Política.
- Casares. (2013, pág 8). *Revista Siare*. Obtenido de Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo: [siare.clad.org](http://siare.clad.org)
- Complejo Legislativo Carlos Nuñez. (13 de Diciembre de 1991). *Análisis al Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos, ODECA*. Managua.
- Congreso de la República de Guatemala. (2002-2003). *Agenda Nacional Compartida*. Guatemala: Guatemala.
- Congreso de la República de Guatemala. (Marzo de 2008). *Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad*. Guatemala: Guatemala.
- Congreso de la República de Guatemala. (2011). *Reglamento de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad*. Guatemala: Guatemala.
- Consejo Asesor de Seguridad. (2010). *Línea de Base y Metodología para el Monitoreo del Desarrollo y Funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad*. Guatemala: Impresora Moderna.
- Contadora, D. (13 de junio de 1986). Comunicado de prensa. Tegucigalpa, Honduras.
- Controles Internos*. (s.f.). Obtenido de Committee of Sponsoring Organizations of Treadway Commission: <https://www.coso.org>
- Cordero, M. (2016). *Integración Económica Centroamericana*. México: Naciones Unidas.
- Deutsch, K. W. (1988). *The Analysis of International Relations*. . New York: Prentice Hall Inc.
- Díaz Barrado, C. M., Romero Serrano, J., & Morán Blanco, S. (2010). *Los Conflictos Armados de Centroamérica*. Madrid: Ministerio de Defensa.

- Díaz, V. M. (2014). *Análisis de la Comisión de Seguridad Democrática en Centro América y la Agenda de Seguridad Regional a partir de 2007 (Tesis de Licenciatura)*. Recuperado el 16 de Noviembre de 2017, de <http://biblio3.url.edu.gt/Tesario/2014/04/26/Rodas-Viviana.pdf>
- Exteriores, S. d. (20 de noviembre de 2015). *Estrategia de Seguridad de Centroamérica*. Obtenido de gob.mx: <https://www.gob.mx/sre/acciones-y-programas/estrategia-de-seguridad-de-centroamerica-esca>
- Gaitán, R. (2006). *Control interno y fraudes con base en los ciclos transaccionales*. Colombia, Colombia: Ecoe.
- Gomez, E. W. (12, 13 y 14 de 05 de 2004). *Conferencia de Seguridad Hemisférica, una visión Mesoamericana y Caribeña*. Obtenido de El Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica: <http://www.seguridadhemisferica.itam.mx/documentos/ElaineWhite-paper.pdf>
- IIARS. (2015, p. 79). *Un libro de contenidos sobre el Conflicto Armado Interno en Guatemala*. Guatemala: F&G Editores.
- IILa. (3 de Septiembre de 2010). *Programa Regional de Formación Permanente en la lucha contra el Crimen Organizado para los países integrantes del SICA*. Sacatepequez, Guatemala.
- Inspección General del Sistema Nacional de Seguridad [IGSNS]. (12 de Diciembre de 2016). *Manual de Cultura de Control Interno y su Implementación*. Guatemala: IGSNS.
- Inspección General del Sistema Nacional de Seguridad [IGSNS]. (2017). *Compendio de Manuales y Guías para el Fortalecimiento de los Controles Internos*. Guatemala: IGSNS.
- Inspección General del Sistema Nacional de Seguridad [IGSNS]. (diciembre de 2017). *Manual General del Inspector*. Guatemala: IGSNS.
- Instancia del Grupo Contadora 1983*. (09 de Junio de 2012). Obtenido de wordpress: <https://acuerdosdepaz.wordpress.com/2012/06/09/contadora/>
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales [OXFAM]. (Agosto de 2015). *La Corrupción, sus caminos, su impacto en la sociedad y una agenda para su eliminación*. Obtenido de ICEFI: [https://www.icefi.org/sites/default/files/informe\\_icefi\\_-\\_corrupcion\\_0.pdf](https://www.icefi.org/sites/default/files/informe_icefi_-_corrupcion_0.pdf)

- Instituto Centroamericano de Estudios Políticos [INCEP]. (1996). *La Integración como instrumento de desarrollo: Sus perspectivas y desafíos para Centro América*. Guatemala.
- Intosai. (1998). *XXIV Congreso de Controles Internos*. Obtenido de Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores: <http://www.intosai.org/>
- López, L. V. (2013). *Desafíos del Tratado Marco de Seguridad después del Conflicto en Honduras del año 2009 (Tesis de Licenciatura)*. Obtenido de <http://recursosbiblio.url.edu.gt/tesiseortiz/2013/04/25/Orozco-Laura.pdf>
- Matul, D. (s.f.). *Integración Centroamericana y Seguridad Democrática 1a Edición*. Obtenido de Programa SICA Capacitación: [file:///C:/Users/Conchita/Downloads/Teor%C3%ADa+M%C3%B3dulo+3%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Conchita/Downloads/Teor%C3%ADa+M%C3%B3dulo+3%20(2).pdf)
- Miranda, O. (s.f.). *La Seguridad en Centroamérica*. Obtenido de [http://www.uca.edu.sv/deptos/ccjj/media/archivo/8cff03\\_laseguridadencentroamerica.pdf](http://www.uca.edu.sv/deptos/ccjj/media/archivo/8cff03_laseguridadencentroamerica.pdf)
- Ortiz, E. P. (julio de 2018). La importancia de crear Inspectoría o Unidades de Control que permitan aplicar los Controles Internos en las Instituciones que Integran el Sistema Nacional de Seguridad. 11. Guatemala, Guatemala.
- Ortiz, G., & William, A. (2011). *El modelo estándar de control interno como herramienta que facilita el proceso de gestión en una institución*. Colombia: Manizales.
- Ramírez, G. M. (Noviembre de 2017). *La Incidencia de la Cooperación Internacional en el Sistema de Salud de Guatemala. Estudio de Caso: Centro Moore de Guatemala (Tesis de licenciatura)*. Guatemala: Universidad de San Carlos de Guatemala, Escuela de Ciencia Política.
- Robbins, D., & Stephen de Cenzo. (1996). *Fundamentos de Administración, concepto y aplicaciones*. México.
- Sala, L. (2013). *La seguridad en Guatemala, ¿transición fallida, retorno al pasado o nueva lógica de seguridad? Consideraciones sobre Palsede y los estudios sobre el modelo de seguridad del Estado guatemalteco de posguerra*. Descriptivo, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires. Obtenido de <http://cdsa.academica.org/000-038/454.pdf>

Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad [STCNS]. (Julio de 2015). *Libro Blanco de Seguridad*. Guatemala: STCNS.

Solórzano, S. (20 de febrero de 2018). Resultados de la LXV Comisión de Seguridad. *Diario de Centro América*, pág. 7.

Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica. (1995). *Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica*. San Pedro Sula.

Unidas, O. d. (1986). *Concepto de Seguridad, Departamento de Arme y Desarme*.

Vizcarra, A. E. (22 de 03 de 2007). *Seminario sobre normativa jurídica y consulta prejudicial*. Obtenido de Poder-judicial: <https://www.poder-judicial.go.cr/observatoriojudicial/vol60/capacitacion/cp02.htm>

## Anexos

### Guía de observación

Inspectoría General del Sistema Nacional de Seguridad

Observación	Cumple						No cumple						Cumple	No cumple	Cumple	No cumple	
	Controles Internos												Inspecciones de seguimiento, comunicación con ministerios y acercamiento		Informes al Consejo Nacional de Seguridad		
	Registro y Control de Personal	Registro y Control de Armas	Registro y Control de Vehículos	Registro y Control de Información	Sistema Disciplinario	Sistema de Carrera	Registro y Control de Personal	Registro y Control de Armas	Registro y Control de Vehículos	Registro y Control de Información	Sistema Disciplinario	Sistema de Carrera					
La IG cumple con verificar los controles internos	x	x	x	x	x	x											
La IG aplica los controles internos dentro de la institución	x		x	x				x				x	x				
La IG realiza inspecciones de seguimiento aplicando un lapso de tiempo no mayor a 2 meses														x			
La IG remite informes mensuales al Consejo Nacional de Seguridad																x	
La IG tiene comunicación constante con las instancias de control de los ministerios													x	x			
la IG realiza acciones de acercamiento con los ministerios que aún no cuentan con inspectorías													x				