



00000008



Comisión de Previsión y Seguridad Social
Congreso de la República
Guatemala, C. A.

Guatemala, 22 de septiembre del 2014
Ref. Of. No. 034/MECR/vr

Licenciada
Ana Isabel Antillón
Directora Legislativa
Congreso de la República
Su Despacho

Respetable señora Directora:

De manera atenta me dirijo a usted, deseándole éxitos en sus labores y a la vez para remitirle el **DICTAMEN DESFAVORABLE** de la **Iniciativa de Ley No. 4821** que dispone aprobar reformas al Decreto 4821, "**Ley del Programa de Aporte Económico del Adulto Mayor**", solicitando se sirva efectuar los procedimientos respectivos para que continúe su trámite ante el Honorable Pleno.

Agradeciendo la atención a la presente, me suscribo con muestras de consideración y alta estima.

Deferentemente,

DIPUTADO MYNOR ENRIQUE CAPPA ROSALES
PRESIDENTE
COMISION PREVISION Y SEGURIDAD SOCIAL





00000009

Comisión de Previsión y Seguridad Social
Congreso de la República
Guatemala, C. A.

DICTAMEN DE COMISIÓN

**INICIATIVA No. 4821 QUE DISPONE APROBAR REFORMAS AL
DECRETO NÚMERO 85-2005 DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA,
“LEY DEL PROGRAMA DE APOORTE ECONÓMICO DEL ADULTO MAYOR”**

HONORABLE PLENO

Con fecha veintinueve de abril del presente año el Honorable Pleno del Congreso de la República conoció y remitió a la Comisión de Previsión y Seguridad Social la iniciativa número 4821, que dispone aprobar reformas al Decreto No. 85-2005 del Congreso de la República, Ley del Programa de Aporte Económico del Adulto Mayor, para su estudio y dictamen correspondiente.

I. FUNDAMENTO DE LEY

El Congreso de la República fundamentado en el artículo 27 del Decreto numero 63-94 “Ley Orgánica del Organismo Legislativo”, Naturaleza y Funciones de las Comisiones, el cual establece que las Comisiones constituyen órganos técnicos de estudio y conocimiento de los diversos asuntos que le someta a consideración el pleno del Congreso de la República o que promuevan por su propia iniciativa.

II. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

La iniciativa 4821 presenta distintos planteamientos que intentan coadyuvar en la situación económica del adulto mayor a través del aumento de los beneficios contenidos en la Ley del Programa de Aporte Económico del Adulto Mayor, entre las que se incluyen:

1. Aumentar el número de beneficiarios reduciendo la edad límite para considerar personas de sesenta años en adelante, cinco años menos de lo que se encuentra actualmente vigente;
2. Cambia la forma de cálculo de los aportes mensuales de un monto fijo a considerar el salario mínimo de actividades agrícolas;
3. Establece la obligación de brindar transporte público gratuito a toda la población mayor de sesenta años, disposición que deben cumplir las empresas individuales o jurídicas que se dediquen a prestar el servicio en todo el país;



Comisión de Previsión y Seguridad Social
Congreso de la República
Guatemala, C. A.

4. Establece la exoneración de cualquier clase de impuestos a toda persona mayor de sesenta años hasta por un monto del cien por ciento del salario mínimo para actividades agrícolas en forma mensual;
5. Obliga a entidades del estado a realizar el ajuste automático si se da una modificación al salario mínimo, base para el cálculo de los aportes en la presente iniciativa; y
6. Establece la obligación al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social a brindar cobertura total a toda persona mayor de sesenta años, adicional a la que ya está vigente a través del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

III. CONSIDERACIONES DE LA COMISIÓN

Luego del análisis profundo de los puntos importantes que dispone aprobar la iniciativa, se presenta el resultado a continuación:

1. La iniciativa en sus artículos 1 y 2 propone ampliar el rango de edad de las personas beneficiadas por el aporte económico que se entrega a través del Programa de Porte Económico del Adulto Mayor. Se busca incluir a los individuos mayores de sesenta años, cinco años menos de lo que se encuentra legislado actualmente. Al respecto, es necesario indicar una serie de aspectos financieros y presupuestarios que condicionan la aplicabilidad de estas reformas:

Estableciendo una proyección de la nueva población que sería incluida dentro del Programa, utilizando las estimaciones que realizó el Instituto Nacional de Estadística, -INE-, para el presente año, la población que se encuentra en el rango de sesenta años o más asciende a 1,038,500 personas, de los cuales, partiendo del supuesto de mantener el mismo porcentaje de pobreza para cada grupo etario en 13.3%, el total aproximado de personas elegibles para recibir el aporte económico sería de 138,121 personas. Actualmente y con todas las limitaciones presupuestarias que son bien conocidas en la ejecución financiera del Programa, se tiene la capacidad de atender a 103,125 beneficiarios, lo que supondría un incremento del 34% equivalentes a 34,996 nuevos beneficiarios.



00000011

Comisión de Previsión y Seguridad Social
Congreso de la República
Guatemala, C. A.

La Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, Decreto No. 30-2012 (el cual está vigente para el presente año 2014), establece una asignación presupuestaria de Q500 millones destinados a cubrir el número de beneficiarios que se encuentran inscritos actualmente. Se hizo una adición importante en las al Decreto No. 85-2005, Ley del Programa de Aporte Económico del Adulto Mayor, realizadas a través del Decreto No. 39-2006, que creó el artículo 8 Bis, Fuente de Financiamiento, en donde se establece que:

*“Con el objeto de que el Programa de Aporte Económico del Adulto Mayor, cuente con los recursos económicos necesarios para su funcionamiento y cobertura que regula la presente ley, contará con las siguientes fuentes de financiamiento:... b) **Con una asignación anual de quinientos millones de Quetzales (Q.500,000,000.00)** que deberá aportar el Estado a través del Ministerio de Finanzas Públicas, suma que deberá incluirse dentro de los presupuestos de ingresos y egresos de cada ejercicio fiscal, cuya fuente de financiamiento provendrá de la **aprobación, colocación y negociación de Bonos del Tesoro** internos y externos que cada año apruebe el honorable Congreso de la República de Guatemala...*

El Número de beneficiarios del programa no deberá ser mayor que el que permita atender esta asignación presupuestaria anual...

Los recursos financieros del Programa de Aporte Económico del Adulto Mayor, deberán estar depositados en el Banco de Guatemala, cuyo movimiento estará a cargo de la Dirección de Previsión Social del Ministerio de Trabajo y Previsión Social”.

En relación a estos puntos contenidos en la Ley del Programa de Aporte Económico al Adulto Mayor y sus reformas, se puede observar que, legalmente no es posible el aumento del número de beneficiarios considerando las disposiciones que establecen el lineamiento muy puntual en relación con el tema: *“que el número de beneficiarios no deberá ser mayor al que permita atender esta asignación”.*



Comisión de Previsión y Seguridad Social
Congreso de la República
Guatemala, C. A.

Considerando que el presupuesto del Programa de Q500 millones (resultado de la aprobación, negociación y colocación de bonos del tesoro) de acuerdo con la ley vigente, debería utilizarse para absorber a los nuevos 34,996 beneficiarios, lo que supondría una disminución del beneficio para las personas que se encuentran actualmente registradas, sin embargo, la misma ley restringe que se sobrepase la capacidad de atender a los beneficiarios, de acuerdo con el Artículo 8 bis, especificado con anterioridad, por lo que la aprobación de estos artículos no tendría sentido ya que los limita la legislación actual y no traería ningún tipo de beneficios a las personas que se encuentran registradas dentro del Programa, pudiendo llegar inclusive a reducir el aporte mensual que reciben.

La inconsistencia de los artículos 1 y 2 de la iniciativa objeto de análisis se refuerza a través de la interpretación del Artículo 26 de la Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto No. 101-97, Límite de los egresos y su destino, que establece que: ***"No se podrán adquirir compromisos ni devengar gastos para los cuales no existan saldos disponibles de créditos presupuestarios, ni disponer de estos créditos para una finalidad distinta a la prevista. La contravención a esta disposición es punible penalmente, constitutivo de los delitos de abuso de autoridad, incumplimiento de deberes y de los demás delitos que resulte responsable."***, lo que hace suponer que previo al incremento al número de beneficiarios se debería realizar un análisis jurídico a fondo de todo el cuerpo legal que rige el funcionamiento del Programa y su financiamiento para buscar las salidas adecuadas dentro del marco jurídico nacional que permita llevarlo a cabo.

2. Continuando con el análisis del articulado de la iniciativa 4821, en su artículo 3 establece que *"A partir del uno de enero de dos mil siete, el aporte económico para cada uno de los beneficiarios... será el equivalente al salario mínimo establecido legalmente para trabajadores de actividades agrícolas, en forma mensual"*. A la fecha, el Salario Mínimo para Actividades Agrícolas es de Q.2,280.00, de acuerdo con lo establecido en el Acuerdo Gubernativo No. 537-2013, Salarios Mínimos para Actividades Agrícolas, no Agrícolas y de la Actividad Exportadora y de Maquila.



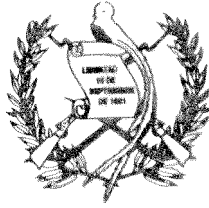
Comisión de Previsión y Seguridad Social
Congreso de la República
Guatemala, C. A.

En este sentido se debe hacer una separación de aspectos: el artículo establece que “A partir del uno de enero de dos mil siete”, estaría cambiando la forma de cálculo del aporte mensual, pasando de un monto de Q400 que se encuentra actualmente regulado en el Artículo 4, Programa, en su literal b) que establece: “A partir del uno de enero de dos mil siete, el aporte económico... será de cuatrocientos quetzales (Q.400.00) mensuales...”, infiriendo la posibilidad de contravenir el principio de Irretroactividad de la ley, contenido en el Artículo 15 de la Constitución Política de la República de Guatemala si se interpreta que el cálculo debe realizarse de acuerdo al salario mínimo definido en cada período desde el año 2007 a la fecha o bien, tomar el monto actual y hacer el cálculo para los años anteriores, por lo que la reforma de este artículo puede ser susceptible a acciones de inconstitucionalidad.

Adicional a este problema, el financiamiento proviene de la negociación de los bonos del tesoro, por lo que no es conveniente utilizar el salario mínimo para el cálculo del aporte porque su presupuesto podría llegar a crecer exponencialmente, llegando a ser necesario el endeudamiento del país y a la larga, provocarían la reducción de la capacidad del Estado en la atención de otras necesidades.

Otro problema en la aplicación de esta reforma se deduce dentro del cuarto Considerando de la iniciativa, que establece otra forma de cálculo para el aporte mensual, a través de un monto de Q.600.00 mensuales, dejando de lado el tema del salario mínimo, lo que pudiera llegar a crear conflicto con el techo presupuestario vigente al obligar la reducción del aporte a las personas que ya se encuentran registradas en el Programa.

En ambas formas de cálculo se observan contradicciones entre sí que no permiten su aplicación, de acuerdo con la ley vigente, por lo que se hace necesario, nuevamente, analizar con más profundidad el contenido de la legislación relacionada para crear un producto legislativo acorde con el ordenamiento jurídico del país, que evite crear controversias legales, que respete la institucionalidad de las entidades del Estado y que vele por los derechos, tanto de la población que se encuentra registrada en el Programa, como las que pudieran ser beneficiarias en el futuro.



Comisión de Previsión y Seguridad Social
Congreso de la República
Guatemala, C. A.

3. En el Artículo 4 de la iniciativa se pretende establecer el “*derecho a transporte público gratuito*” en todo el país. Actualmente se otorga un subsidio de Q20 millones al transporte urbano del adulto mayor.

La aprobación de este artículo llevaría consigo la solicitud de un subsidio por parte de los empresarios del transporte colectivo urbano y extraurbano, lo cual aplica a todo el país, llegando a ser necesario un análisis de viabilidad que justifique el impacto financiero que se estaría dispuesto a aceptar en el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, en acompañamiento a la iniciativa 4821 objeto de análisis, considerando la postura de los empresarios dedicados a este negocio.

Este análisis debería realizarse previo a la conformación de la iniciativa de ley, como un documento de apoyo para justificar su aprobación y que esta no constituya un instrumento que afecte negativamente el presupuesto del Estado.

Debido a que este subsidio no podría ser aplicado con el presupuesto de la Ley del Programa de Aporte Económico al Adulto Mayor, debería especificarse el origen de los fondos que serán utilizados para el cumplimiento de lo que estipula este artículo.

4. El artículo 5 de la iniciativa establece la Exoneración de impuesto a Adultos Mayores en donde “Se exonera de toda clase de impuestos a toda persona guatemalteca de sesenta (60) o más años de edad...”.

Este artículo no se establece como un nuevo artículo dentro de la Ley del Programa de Aporte Económico al Adulto Mayor, tampoco se incluye la referencia a que serán afectos únicamente los beneficiarios del Programa, sino que los establece en forma general “toda persona guatemalteca de sesenta (60) o más años de edad”, lo que pudiera llegar a afectar negativamente la recaudación nacional. Si se considera que muchas personas de estratos socioeconómicos superiores a los que califican para el programa del adulto mayor, son productivas para el país y pagan sus impuestos, sería contraproducente el establecimiento de una norma de este tipo.



Comisión de Previsión y Seguridad Social
Congreso de la República
Guatemala, C. A.

De la misma forma, la medida pudiera llegar a emplearse como herramienta de evasión de impuestos, utilizando a personas de sesenta años o más para la comercialización de bienes y servicios, por lo que se estaría afectando directamente la recaudación de impuestos.

Otro error que se encuentra en el artículo es que establece la exoneración de impuestos a adultos mayores a través del establecimiento de un Decreto del Congreso de la República, sin embargo el término "exoneración" es una función exclusiva del Presidente de la República, cuando existe omisión en el pago de impuestos, de acuerdo con el Artículo 183, Funciones del Presidente de la República, de la Constitución Política de la República de Guatemala, que en su literal r) establece que puede "*Exonerar de multas y recargos a los contribuyentes que hubieren incurrido en ellas por no cubrir los impuestos dentro de los términos legales o por actos u omisiones en el orden administrativo*", por lo que la disposición debería reorientarse hacia una exención, la cual puede ser creada a través de una reforma a las leyes tributarias del país. Sin embargo, el tema también es contradictorio, porque obligaría a los adultos mayores a acudir a las oficinas de la Superintendencia de Administración Tributaria y establecerse como contribuyentes, lo cual no sería viable considerando el esfuerzo físico y los gastos que deberían hacer para llevarlo a cabo, por lo tanto es una disposición carente de sentido y que hace inviable su aprobación.

5. En el artículo 6 de la iniciativa se establece el reajuste automático en donde se hará, "*cada vez que los trabajadores activos para actividades agrícolas o no agrícolas se efectúe un incremento a su sueldo o salario, bajo responsabilidad civil y penal del funcionario que tenga la responsabilidad, que será el Secretario de la Oficina Nacional de Servicio Civil y el Ministro de Finanzas Públicas.*"



Comisión de Previsión y Seguridad Social
Congreso de la República
Guatemala, C. A.

Al respecto de este artículo se debe considerar que el Programa se financia con la emisión de los Bonos del Tesoro, que para cada ejercicio fiscal aprueba el Congreso de la República de Guatemala, lo cual en determinado momento puede tener como resultado el incremento desmedido del comportamiento de la deuda pública debido a los incrementos que se realizan anualmente al salario de las actividades agrícolas y el número de personas que se sumaría cada año al Programa.

Asimismo, resulta contraproducente para las máximas autoridades del Ministerio de Finanzas Públicas y la Oficina Nacional de Servicio Civil que a través de una norma ordinaria, expresamente se reconozcan como responsables civil y penalmente por el incumplimiento de lo dispuesto en este artículo, en cuanto a proceder a la nivelación o ajuste indicado, por cuanto que las asignaciones presupuestarias que se otorgan a las entidades dependen de la captación real de los ingresos tributarios y en el caso específico del Programa del Adulto Mayor, se respalda con la emisión de los Bonos del Tesoro, por lo que no es atribuible a dichos funcionarios, el contar con la disponibilidad presupuestaria para este fin, tergiversándose en cierta manera lo estipulado en los artículos 12, Derecho de Defensa y 17, No hay delito ni pena sin ley anterior, de la Constitución Política de la República de Guatemala, por lo que se estima que de ser aprobado, puede ser susceptible de acciones de inconstitucionalidad.

6. Por último, el artículo 7 de la iniciativa establece que la atención médica del adulto mayor “estará a cargo del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, no obstante, tendrán cobertura total del servicio de salud por parte del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social –IGSS–”.

Esta disposición establece que los adultos mayores de 60 años podrán recibir atención en salud por parte del IGSS, sin embargo, es necesario realizar un análisis integral a la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, Decreto No. 295, en aspectos de fondo, incluyendo a la conformación de la Junta Directiva, el ámbito de aplicación de la institución que requiere que se de atención a la clase trabajadora antes de cualquier otro segmento de población, la forma de contribución al seguro social, lo que conllevaría la



Comisión de Previsión y Seguridad Social
Congreso de la República
Guatemala, C. A.

asignación específica del monto a ser utilizado por los adultos mayores, entre otros temas complejos de una entidad autónoma amparada en la Constitución Política de la República de Guatemala.

De acuerdo con el análisis anterior, se considera que las reformas propuestas en la iniciativa de Ley con número de registro de Dirección Legislativa **4821** que dispone aprobar "**Reformas al Decreto No. 85-2005 del Congreso de la República, Ley del Programa de Aporte Económico del Adulto Mayor**", no cumple con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de los adultos mayores, ya que las mismas repercutirían directamente en el aporte que estos reciben en la actualidad, disminuyéndose en virtud del número de beneficiarios por atender; o bien en la cantidad de personas que pueden ser atendidas, lo que la convierte en un producto legislativo inviable, sin beneficios para la población y con disposiciones que presentan contradicciones al ordenamiento jurídico del país.

IV. DICTAMEN DE COMISIÓN

Por lo anteriormente expuesto y considerando los argumentos planteados, los integrantes de la Comisión de Previsión y Seguridad Social emiten **DICTAMEN DESFAVORABLE** a la iniciativa con número de registro 4821 que dispone aprobar Reformas al Decreto No. 85-2005 del Congreso de la República, Ley del Programa de Aporte Económico del Adulto Mayor", elevándolo a conocimiento y consideración del Honorable Pleno del Congreso de la República, para los efectos procedentes.

DADO EN EL PALACIO LEGISLATIVO EL DIA VEINTISIETE DE AGOSTO DEL AÑO DOS MIL CATORCE.

[Firma]
 Mynor Enrique Cappa Rosales
Presidente





Comisión de Previsión y Seguridad Social
Congreso de la República
Guatemala, C. A.

Joaquín Humberto Bracamonte Márquez
Vicepresidente

Marvin Orellana López
Secretario

Felipe Alejos Lorenzana

Luis Adolfo Balcarcel Cuellar

Jorge Mario Barrios Falla

Carlos Arturo Batres Rivera

Juan Manuel Giordano Grajeda

Sofía Hernández Herrera

En contra

Roberto Kestler Velásquez

Marco Antonio Lemus Salguero

Guillermo Alejandro Sierra Sierra

Delia Karina Rivera Romero

Gloria María Sánchez Abascal

Ricardo Arturo Sandoval Sandoval

Flavio José Yojcom García

EN CONTRA

Iniciativa 4821

Dictamen Desfavorable