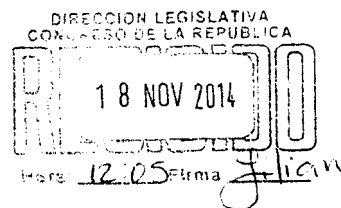




*Comisión de Legislación y
Puntos Constitucionales
Congreso de la República
Guatemala, C. A.*

000000021



CLPC-OGR/ml/079-2014

13 de noviembre de 2014


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

Licenciada Antillón:

De manera atenta me dirijo a usted y de conformidad con lo regulado en los artículos 39, 40 y 41 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, adjunto el **DICTAMEN DESFAVORABLE**, emitido por la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, el día 11 de noviembre de 2014, a la **Iniciativa de Ley número 4792**, que dispone aprobar **Reformas al Decreto 109-96 del Congreso de la República, Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres de Origen Natural o Provocado**.

Sin otro particular.


**Diputado Oliverio García Rodas
Presidente**
Congreso de la República
Guatemala, C. A.
 **Dip. Oliverio García Rodas**

 COMISION DE LEGISLACION
Y PUNTOS CONSTITUCIONALES
CONGRESO DE LA REPUBLICA
GUATEMALA, C. A.



00000022

*Comisión de Legislación y
Puntos Constitucionales
Congreso de la República
Guatemala, C.A.*

DICTAMEN 22-2014

INICIATIVA 4792

**REFORMAS AL DECRETO NÚMERO 109-96 DEL CONGRESO DE LA
REPÚBLICA, LEY DE LA COORDINADORA NACIONAL PARA LA
REDUCCIÓN DE DESASTRES DE ORIGEN NATURAL O PROVOCADO**

HONORABLE PLENO

ANTECEDENTES

En sesión celebrada el día 30 de enero de 2014 el Honorable Pleno del Congreso de la República conoció la iniciativa con número de registro de la Dirección Legislativa Número **4792**, misma que fue remitida para su estudio, análisis y correspondiente dictamen a la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales el día 10 de febrero del presente año, y presentada por los Diputados Julio César Longo Maldonado, Carlos Alberto Martínez Castellanos, Jaime Antonio Martínez Lohayza y la Diputada Virna Ileana López Chacón.

CONTENIDO DE LA INICIATIVA

En la iniciativa se hace ver que Guatemala está situada entre los océanos Atlántico y Pacífico, en la zona llamada Cinturón de Fuego, con una diversa configuración de accidentes geográficos: volcanes, ríos, llanuras aluviales, valles, montañas y zonas costeras, asentada en la convergencia de tres placas tectónicas, lo que configura un territorio expuesto al impacto de fenómenos naturales, tales como: hidrometeorológicos, geológicos, vulcanológicos, tectónicos, sequías e incendios forestales, los cuales se ven acrecentados por las condiciones de vulnerabilidad del país y el creciente efecto del cambio climático por lo que Guatemala es considerado un país con alto riesgo de desastres, mismos que en algunos casos causan destrucción al patrimonio de los ciudadanos y de la nación, así como pérdidas de vidas humanas.

Según cifras del Ministerio de Finanzas Públicas-MINFIN-, durante el período 2002-2012, Guatemala ha destinado recursos por un monto aproximado de nueve mil trescientos setenta y nueve millones quinientos mil quetzales, para atender el programa de reconstrucción de daños generados por los diferentes desastres de



00000023

*Comisión de Legislación y
Puntos Constitucionales
Congreso de la República
Guatemala, C.A.*

origen natural ocurridos en territorio nacional, que comparados con la cuantificación de daños y pérdidas reportados en este mismo período, solo ha representado el 33.4% de los mismos, lo que significa que el Gobierno ha dejado de atender el 66.6% de daños y pérdidas acumulados en los diferentes fenómenos naturales que han afectado al país, mermando las condiciones humanas, sociales, ambientales, materiales y económicas del país, generando una condición de desarrollo insostenible.

Argumenta la iniciativa que según informe del Banco Interamericano de Desarrollo –BID- en los países en desarrollo estas pérdidas se incrementan a un ritmo del 20 % al año, las cuales nunca han sido previstas en el presupuesto general de ingresos y egresos del Estado, prevaleciendo una marcada deficiencia en la inversión hacia los preparativos para la respuesta, atención de emergencias o desastres y la reconstrucción de los daños ocasionados por estos; además los modelos de intervención son altamente centralizados en donde no se fortalecen ni involucran integralmente los niveles locales (municipales, organizaciones comunitarias, entre otros).

Según datos de la Comisión Económica para América Latina –CEPAL- en el año 2010 se contabilizaron 235 víctimas mortales como consecuencia de desastres y el daño económico sin cuantificar el gasto efectuado para atender la emergencia se estimó en Q12,420 millones; para ese mismo año en los subsectores de vivienda, salud, educación agricultura, comercio, turismo, transporte, infraestructura vial, energía, agua, saneamiento, medio ambiente, entre otros; datos que evidencian la situación.

Se expone que actualmente la inversión pública y privada en Guatemala se hace sin considerar el riesgo, lo cual aumenta el riesgo, la vulnerabilidad, los daños y pérdidas asociadas a emergencias o desastres, transformando parte de la inversión realizada en el territorio nacional en un gasto público y privado.

Para administrar el riesgo Guatemala únicamente posee el Fondo Nacional para la Reducción de Desastres en el cual existe una posibilidad de recursos financieros con un monto aproximado a los Q8 millones el cual no es suficiente para cubrir en su totalidad ante la creciente demanda de atención a la población generada por el impacto de fenómenos naturales, y no considera la posibilidad de inversión en



00000024

*Comisión de Legislación y
Puntos Constitucionales
Congreso de la República
Guatemala, C.A.*

acciones pertinentes en gestión para la reducción del riesgo, potencializando la existencia de pasivos contingentes que tendrá que atender el Estado.

Manifiesta el ponente que el objeto de la propuesta de iniciativa es reformar y ampliar el Fondo Nacional para la Reducción de Desastres, bajo los principios rectores, lineamientos generales e instrumentos que orientan la política nacional para la recaudación de riesgo a los desastres en Guatemala y el funcionamiento del sistema de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres de Origen Natural o Provocado –CONRED-. Esto permitiría reducir el impacto social, ambiental cultural y económico de los desastres; e identificar o diseñar los instrumentos financieros adecuados que permitan mejorar y aumentar la asignación de fondos, para dar cumplimiento al propósito de –CONRED- de prevenir, mitigar, atender y participar en la rehabilitación y reconstrucción por los daños derivados de los efectos de los desastres; y dar cumplimiento a lo establecido en el Marco de Acción de Hyogo respecto del aumento de la resiliencia de las naciones y comunidades ante los desastres y priorizar la reducción del riesgo a desastres mediante la asignación de los recursos adecuados.

**CONSIDERACIONES LEGALES Y
CONSTITUCIONALES**

El Estado de Guatemala constitucionalmente tiene como deber garantizar a los habitantes de la República, la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona; y se organiza para proteger a la persona y a la familia; indicando que su fin supremo es la realización del bien común.

El Decreto 109-96 del Congreso de la República, Ley Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres de Origen Natural o Provocado –CONRED-, en relación a la asignación de recursos para el funcionamiento de la institución y del Fondo Nacional para la Reducción de Desastres, únicamente permite la asignación de recursos para la atención de emergencias y desastres cuando estos ya han ocurrido y no para atender procesos de prevención, mitigación, rehabilitación y recuperación.

Para cumplir con las necesidades actuales se hace necesario fortalecer la normativa vigente que permita tanto la asignación de recursos económicos como



00000025

*Comisión de Legislación y
Puntos Constitucionales
Congreso de la República
Guatemala, C.A.*

su disponibilidad inmediata para reducir condiciones de riesgo de desastres naturales, especialmente a los guatemaltecos que aún sabiéndolo o no, se encuentren en circunstancias vulnerables ante amenazas naturales.

Sin embargo la redacción y algunas de las propuestas contenidas en la iniciativa **4792 son ilegales, inviables e inconstitucionales. La iniciativa en su artículo uno, el cual modifica el artículo quince del Decreto 109-96 del Congreso de la República redacta sobre el "canje de deuda" para capitalizar al Fondo Nacional para la Gestión de la Reducción del Riesgo a los Desastres, sobre un 20% del total negociado en el canje y se adelanta a "sobre cualquier condonación de deuda a futuro", designando un porcentaje igual del total condonado.**

Asímismo, redacta sobre "reorientación de préstamos" lo cual riñe con la legislación guatemalteca (Decreto 101-97 del Congreso de la República, Ley Orgánica del Presupuesto; Decreto 13-2013 del Congreso de la República, Ley de Fortalecimiento de la Institucionalidad para la Transparencia y la Calidad del Gasto Público) y en determinado caso con la internacional pues ya existen procedimientos y legislación estipulada para la forma de operar, desarrollar y ejecutar los préstamos, donaciones y contratos, difícilmente una entidad cooperante permitiría una cláusula dentro del contrato que celebran las partes, en la cual se pueda cambiar el objeto y destino de su cooperación, nuestra legislación regula sobre reorientación, renegociación o liquidación con requisitos y condiciones específicos. Para una renegociación de cambio de Unidad Ejecutora con el mismo fin o destino establecido por el Congreso de la República en caso de calamidad pública es el Ministerio de Finanzas Públicas que está a cargo de la negociación.

Redacta también el mismo artículo sobre "Asignación de otros esfuerzos"; el 5% de cada "Certificación de reducción de emisiones" que avale el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales de Guatemala; "Alineación con recursos Financieros del Sector Ambiental y Otros Sectores" (el 20% de los recursos presupuestarios); "Recursos provenientes de donaciones nacionales e internacionales", esta es una buena propuesta, aunque es de tipo reglamentaria, además tanto el Ministerio de Finanzas Públicas, como el Ministerio de Relaciones Exteriores manejan un registro y control de las Donaciones, así como el Sistema de Donaciones de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia.



00000026

*Comisión de Legislación y
Puntos Constitucionales
Congreso de la República
Guatemala, C. A.*

Redacta sobre "Asignaciones presupuestarias de las Municipalidades" esta propuestas atenta contra la autonomía municipal pues todos los recursos asignados a éstas fueron aprobados Constitucionalmente o mediante Decreto y para su reorientación debe ser aprobado por el Congreso de la República IIII; "Crédito contingente" esta propuesta es inviable, además plantea como requisito o necesidad el contar con renglón presupuestario, el cual aún no existe y agrega: "...y los recursos serán asignados en función a las prioridades de atención en la emergencia, según la entidad ejecutora."

El mismo artículo redacta en la literal nueve sobre "Bonos de catástrofes"; "Traslado de fondos no ejecutados del Presupuesto General de la Nación" lo cual es legal y una propuesta viable al momento de redactar una nueva propuesta así como la "Captación de recursos futuros del Fondo" contenido en la literal 11 del mismo artículo.

La iniciativa pretender captar fondos para el "Fondo" por ejemplo un 10% del producto de subastas de derecho de usufructo de los espectros radioeléctricos. De las multas pecuniarias que de conformidad con el reglamento de ley sean impuestas. De los intereses financieros que generen los recursos depositados en el fondo.

Asímismo, propone estimular a empresas microfinacieras y aseguradoras del país ampliar su cobertura para que los más pobre y más vulnerables de la sociedad guatemalteca puedan obtener "Microcréditos" en caso de emergencia en condiciones favorables; "Microseguros" en cada crédito otorgado para vivienda bajo el sistema de Fomento de Hipotecas Aseguradas -FHA- se incluya un valor de prima para cubrir daños causados en caso de desastres. "Seguros agrarios Indexados"; "Fondo Común de Seguro Contra Catástrofes"; "Seguros Catastróficos Mancomunados", es evidente la buena intención en pro del funcionamiento y garantía de operatividad del "Fondo" sin embargo los procedimientos, mecanismos, condiciones y requisitos transforman y contravienen el funcionamiento legal y vigente de Instituciones del Estado, Gobierno y de entidades públicas y privadas en específico, nacionales o extranjeras.

No es técnico ni legal que a través de esta iniciativa se pretenda crear un decreto que modificará otra ley vigente y que en uno de los artículos se cree la partida



00000027

*Comisión de Legislación y
Puntos Constitucionales
Congreso de la República
Guatemala, C.A.*

presupuestaria o se ordene al Congreso de la República de Guatemala aprobar dicha partida.

En cuanto a las funciones del Consejo Nacional de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres de Origen Natural o Provocado y Procedimientos para la utilización de los recursos del Fondo que regula el artículo tres de la iniciativa y que dispone adicionar el artículo 15 Ter al Decreto 109-96 del Congreso de la República; es factible en el supuesto de elaborar o aprobar una ley de tipo reglamentaria, es decir es una buena propuesta en su contenido con algunos cambios técnicos, de forma y de fondo.

DICTAMEN

En base a las consideraciones Constitucionales, Legales y Políticas vertidas anteriormente, esta Comisión emite **DICTAMEN DESFAVORABLE** a la Iniciativa **4792** por ser un proyecto de decreto inviable.

Dado en la sala de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales del Congreso de la República de Guatemala, en la ciudad de Guatemala el día once de noviembre del año dos mil catorce.

Carlos Enrique López Girón
Vicepresidente

Oliverio García Redas
Presidente

Alicia Dolores Beltrán López
Secretaria

Luis Pedro Álvarez Morales

José Alejandro Arévalo Alburéz



00000028

*Comisión de Legislación y
Puntos Constitucionales
Congreso de la República
Guatemala, C. A.*

Jorge Mario Barrios Falla

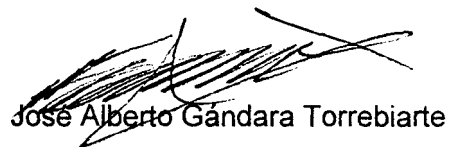
Manuel de Jesús Barquín Durán

Orlando Blanco Lapola

Walter Rolando Félix López



Pedro Gálvez Hernández



José Alberto Gándara Torrebiarte

Carlos Valentín Gramajo Maldonado



Pedro Muadi Menéndez



Amílcar de Jesús Pop Ac



Juan José Porras Castillo



Emmanuel Seidner Aguado



Mario Rolando Torres Marroquín