



H. Cámara de Diputados de la Nación

2020 - "Año del General Manuel Belgrano"

PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados,...

LEY DE EQUIDAD JUBILATORIA PARA EL SECTOR PÚBLICO

Art. 1°.- Deróganse las siguientes disposiciones legales, con sus modificatorias y complementarias: leyes 22.731 y 24.018.-

Art. 2°.- A los afiliados comprendidos en los regímenes derogados por el artículo 1° de la presente ley le resultan aplicables las previsiones de la Ley 24.241.-

Art. 3°.- Invítase a las provincias y municipios a dictar normas del mismo carácter.-

Art. 4°.- La presente ley es de orden público y comenzará a regir a partir del primer día del mes siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial.

Art. 5°: De forma



H. Cámara de Diputados de la Nación

2020 - "Año del General Manuel Belgrano"

FUNDAMENTOS

Sr. Presidente:

Recientemente, en este Congreso debatimos la iniciativa del Poder Ejecutivo que recibió el nombre de "*Ley de Solidaridad y reactivación productiva en el marco de la emergencia pública*" N° 27.541. El oficialismo habló de la situación crítica de las finanzas y de todos aquellos sectores vulnerables que supuestamente habían sido postergados por la anterior administración. Utilizó este argumento para apuntalar el debate por la ley de emergencia pública -en definitiva, una ley de superpoderes y aumento de impuestos- que de solidaridad solo tiene el nombre, ya que en ella se incrementan las contribuciones a sectores de la clase media, pero, por ejemplo, se elimina el impuesto a las ganancias a la renta financiera. Más aún, y este es quizás el elemento más sensible y grave que aborda la mencionada ley: la suspensión de la movilidad a los haberes jubilatorios, cuando, al mismo tiempo, la ley deja a salvo a todos los regímenes especiales de jubilación, donde se encuentran los de los Presidentes, Vicepresidentes, Ministros de la Corte Suprema y magistrados y funcionarios judiciales, miembros del servicio exterior y muchos otros funcionarios públicos que ganan hasta 30 veces más que los jubilados que según el gobierno, "tienen que hacer un esfuerzo". Es decir, estamos hablando de una ley de "solidaridad" que suspende la movilidad jubilatoria, derecho consagrado en el Art. 14 bis de nuestra Constitución Nacional, de jubilados que ganan la mínima, pero deja a salvo a los privilegiados del sector público cuyo ingreso es muchas veces mayor.

El hecho que nuestro país se encuentre en una delicada situación financiera, desde hace ya mucho tiempo, ha sido argumento por el gobierno a declarar la emergencia pública en nueve áreas. Sin embargo, para aumentar la recaudación y ajustar la economía, se ha puesto la mirada únicamente en el sector privado. Como servidores públicos, el sector del cual formamos parte no debe ser ajeno a la austeridad y solidaridad que reclamamos de otros argentinos, sino que debemos ser quienes pongamos el ejemplo. El principio de igualdad, consagrado en el Art. 16 de la Constitución Nacional, debe ser



H. Cámara de Diputados de la Nación

2020 - "Año del General Manuel Belgrano"

operativizado para todos los sectores de la sociedad, haciendo que los sacrificios y esfuerzos que se piden de los argentinos sea compartido y soportado por todos los sectores.

La inequidad no solo se registra en los salarios, sino, como dijimos, también en la existencia de regímenes jubilatorios especiales que aseguran un cobro muy superior al que tienen aquellos con jubilaciones sujetas al régimen general. Al ser excluidos de la reciente suspensión de la movilidad por la mencionada Ley 27.541, no queda otra sensación que la de seguir sosteniendo la desigualdad.

A razón del reclamo de la sociedad y la oposición, el Poder Ejecutivo, mediante el decreto 56/2019, amplió el temario de las sesiones extraordinarias del H. Congreso convocadas anteriormente, incluyendo la modificación de las Leyes 18.464 y 22.731, regímenes jubilatorios especiales de los magistrados y funcionarios del Poder Judiciales de la Nación y Servicio Exterior de la Nación. Por ello, nos abocaremos a tratar las mismas y proponer su derogación.

JUBILACIONES DE PRIVILEGIO

A modo de una breve reseña, en un contexto económico adverso y de alta litigiosidad, el sistema previsional se encontraba en jaque hacia fines de la década del 80. Esto llevó al Estado a promover una reforma previsional, la que tuvo como resultado en 1993 la ley 24.241, que instituye el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJyP) con carácter universal y comprensivo de todas las actividades laborales públicas o privadas, en relación de dependencia o autónomas, derogando las leyes 18.037 y 18.038, con exclusión expresa en su art. 2° del personal militar de las fuerzas armadas y del personal militarizado o con estado policial de las fuerzas de seguridad o policiales.¹

De estos regímenes previsionales distintos al general, algunos solo prevén menores requisitos de edad y servicios correspondientes a tareas categorizadas como insalubres o en condiciones desfavorables, pero el haber

¹ Ministerio de Trabajo de la Nación (2003) Libro blanco de la Previsión Social. Buenos Aires.



H. Cámara de Diputados de la Nación

2020 - "Año del General Manuel Belgrano"

es igual que el del régimen común, por lo cual también se los conoce como regímenes diferenciales².

Y luego, están aquellos especiales propiamente dichos, que más allá de la variación en requisitos de edad y servicios, prevén haberes mayores al régimen común para integrantes del sector público. Esto lo hacen, bajo el criterio que las funciones o la actividad que cumplen sus beneficiarios son de suma importancia y merecen un trato superior.³ Si bien algunas tareas son en pos del bienestar general de los habitantes de la Argentina y podrían merecer un trato distinto, como los docentes y los investigadores, algo que el consenso social acompaña, en el caso de otros funcionarios sus jubilaciones especiales son realmente de "privilegio". Previa a la sanción de la Ley 24.241, en 1991, la Ley 23.966, en su art. 11 derogó, entre otros regímenes especiales, al de los magistrados y funcionarios del Poder Judicial de la Nación, Ley 18.464 y la Ley 22.731, del régimen jubilatorio especial del Servicio Exterior de la Nación.

Posteriormente, algunos de los regímenes especiales derogados fueron instituidos nuevamente, como en el caso de la Ley 22.731, que fue restablecida su vigencia por medio de la Ley 24.019, o regulados en nuevas leyes, como fue el caso del régimen jubilatorio de magistrados y funcionarios del Poder Judicial y del Ministerio Público de la Nación, en el Título I, Capítulo II y ccs. de la Ley 24.018. Es decir, que su régimen jubilatorio del Poder Judicial se mantuvo, pero no por la Ley incluida originalmente (luego rectificado) en el temario de las sesiones extraordinarias -18.464- que fue efectivamente derogada, si no que fue regulado nuevamente en la Ley 24.018, que también incluyó las jubilaciones de privilegio para Vocales del tribunal Fiscal y de Cuentas de la Nación; Legisladores Nacionales, Ministros, Secretarios y Subsecretarios del Poder Ejecutivo Nacional, Secretarios y Prosecretarios nombrados a pluralidad de votos por las Cámaras de Senadores y Diputados de la Nación, el Intendente, los Concejales, Secretarios y Subsecretarios del Concejo Deliberante y los Secretarios y Subsecretarios del departamento Ejecutivo de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y Procurador General del Tesoro. Además, a través

² Couso, M. (2004). Regímenes jubilatorios especiales. Buenos Aires: Universidad Abierta Interamericana.

³ Ibidem, p. 167-



H. Cámara de Diputados de la Nación

2020 - "Año del General Manuel Belgrano"

del Título I, Capítulo I de la Ley 24.018, los miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y los Presidentes y Vicepresidentes, gozan de una asignación mensual vitalicia por el solo hecho de haber ocupado ese cargo, que no es contributiva, es inembargable y es móvil, igual a la que reciba un Juez de la Corte Suprema por todo monto, y tres cuartas partes de esa suma para Vicepresidentes.

En un nuevo contexto de crisis económica y social, luego de las conclusiones de la Mesa del Diálogo Argentino y la mencionada presión social⁴, a fines del año 2002, el Congreso, luego de un extenso debate, sancionó la Ley N° 25.668, de Regímenes Jubilatorios, y derogó los regímenes jubilatorios especiales de funcionarios del Poder Ejecutivo, incluyendo las asignaciones vitalicias del Presidente, Vicepresidente y Jueces de la Corte Suprema; del Poder Judicial; del Servicio Exterior de la Nación y de Obispos y estableció un tope para sus beneficiarios. Esta Ley alcanzaba a funcionarios de todos los Poderes. Sin embargo, mediante el Decreto 2322/2002 se vetó parcialmente la derogación de los regímenes de privilegio del sector público y del tope establecido, salvo por algunos sectores (Arts. 18 a 25 de la Ley 24.018, que comprenden entre otros, a los legisladores nacionales, los vocales del Tribunal Fiscal de la Nación, Ministros, Secretarios y Subsecretarios del Poder Ejecutivo Nacional, y Procurador General y vocales del Tribunal de Cuentas de la Nación), y así, se mantuvo el status quo. Otra vez, el ajuste solamente alcanzaba al sector privado y se siguieron manteniendo los privilegios del sector público.

Actualmente, luego de la sanción de la Ley 27.541. existe el mismo descontento social que a principios de siglo de terminar con los privilegios de algunos en desmedro del esfuerzo de la mayoría. A modo de ilustración, aproximadamente dos tercios de las jubilaciones por regímenes especiales son superiores a tres mínimas, cuando el sistema en general tiene aproximadamente dos tercios de jubilaciones mínimas, según datos del ANSeS

⁴ Ibidem, p.117.



H. Cámara de Diputados de la Nación

2020 - "Año del General Manuel Belgrano"

de 2017 y 2018. El haber promedio del sistema jubilatorio es \$21.359, mientras que el de los regímenes especiales es más del doble, \$44.379 mil.⁵

Distribución de beneficios vigentes en diciembre por rango de haber según sistema, tipo de beneficio y régimen - 2017

Sistema	Tipos de beneficio	Régimen	Beneficiarios ¹	Haber en mínima	Igual a una mínima	Más de 1 mínima y hasta 2 mínimas	Más de 2 mínimas y hasta 3 mínimas	Más de 3 mínimas
Contributivo	Jubilación	General	8.850.843	0,7%	66,5%	17,2%	6,5%	6,7%
		General Menoritaria	1.458.393	0,5%	26,2%	24,6%	16,5%	22,3%
		Especial	3.407.286	0,1%	92,0%	7,0%	0,6%	0,2%
		Especial de Provincias Transferidas	164.430	0,4%	1,4%	11,7%	16,1%	67,3%
		Total Jubilación	32.624	1,0%	0,0%	14,4%	26,7%	55,9%
	Retiro por Invalidez	General	177.069	1,0%	45,9%	29,5%	11,5%	12,2%
		General Menoritaria	11.481	0,1%	82,4%	11,8%	2,7%	1,6%
		Especial	8.294	0,0%	9,7%	23,6%	18,1%	37,8%
		Especial de Provincias Transferidas	1.073	0,3%	0,0%	42,5%	30,9%	24,2%
		Total Invalidez	199.217	1,3%	46,4%	28,2%	13,3%	12,7%
	Pensión Derivada ²	General	960.060	1,6%	56,0%	27,8%	7,8%	8,8%
		General Menoritaria	136.878	1,4%	96,1%	2,3%	0,2%	0,1%
		Especial	26.198	0,5%	3,2%	15,9%	24,6%	55,7%
		Especial de Provincias Transferidas	9.084	0,2%	0,0%	44,7%	39,0%	12,1%
		Total Pensión Derivada	1.136.220	1,5%	58,8%	24,8%	7,6%	7,3%
Pensión Directa	General	366.229	1,0%	56,0%	24,5%	7,8%	8,7%	
	General Menoritaria	76.871	1,8%	93,0%	4,1%	0,7%	0,4%	
	Especial	7.514	0,0%	0,0%	25,8%	23,1%	38,2%	
	Especial de Provincias Transferidas	3.057	0,0%	0,0%	52,2%	30,2%	7,2%	
	Total Pensión Directa	453.671	0,8%	61,2%	21,2%	6,9%	8,2%	
No Contributivo	Pensiónes No Contributivas	Pensión Universal para el Adulto Mayor	115.377	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
		Pensiones por Invalidez ³	1.048.681	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
		Otras Pensiones No Contributivas ⁴	402.827	13,5%	70,4%	1,5%	5,5%	0,1%
TOTAL	8.417.296	15,1%	58,0%	14,4%	5,5%	7,1%		

¹ Los pensiones coparticipadas son agrupadas en un único beneficio.

² Las pensiones derivadas incluyen las pensiones a las que no se las puede liberar el tipo de trámite.

³ Las pensiones por Invalidez incluyen las pensiones para transferidos Leyes 26928 y 25883.

⁴ En Otras Pensiones No Contributivas se incluyen las pensiones a Madres de 7 ó más hijos, la combatientes de Malvinas, Prisioneros políticos, Graciables, viudas y Especiales.

Nota: Se considera Mínimo el haber mínimo garantizado en el art. 125 de la Ley 24241. Para la identificación de los beneficios por rangos, no se considera el monto adicional por zona austral ni el suplemento dinerario para alcanzar el 80% del Salario Mínimo Vital y Móvil.

Fuente: ANDES

⁵ ANSES (2019) Caracterización de las prestaciones previsionales. Años 2016 a 2018.. <https://www.anses.gov.ar/informacion/caracterizacion-de-las-prestaciones-previsionales>



H. Cámara de Diputados de la Nación

2020 - "Año del General Manuel Belgrano"

Beneficios vigentes en diciembre según sistema, tipo de beneficio y régimen - Resumen - Año 2018

Sistema	Tipo beneficio	Régimen	Beneficios años ¹	Haber promedio ² (en pesos)	Mediana del haber ² (en pesos)	Porcentaje de cobro al 31/12/2018	Proporción de beneficios con haber hasta una mediana ³	Proporción de mujeres
Contributivo			8.828.811	18.819	9.829	74	87%	87%
Jubilación	General		1.458.393	21.359	15.240	70	27%	29%
	General Inmobiliaria		3.407.288	9.821	9.309	73	32%	73%
	Especialista		164.433	34.378	31.098	72	2%	74%
	Especialistas de Profesiones Transferidas		33.623	30.891	30.142	84	1%	9%
Total Jubilación		5.063.737	14.494	9.399	74	26%	83%	
Invalidez por invalidez	General		177.169	16.413	9.982	67	67%	29%
	General Inmobiliaria		12.481	11.232	9.829	65	83%	13%
	Especialista		4.294	27.178	21.212	89	20%	60%
	Especialistas de Profesiones Transferidas		1.073	24.010	21.041	55	2%	10%
Total Invalidez		199.217	16.578	9.807	67	48%	29%	
Pensión Derivada ⁴	General		868.060	13.009	9.829	76	10%	80%
	General Inmobiliaria		128.818	9.584	9.829	73	87%	63%
	Especialista		28.168	36.510	30.069	78	4%	81%
	Especialistas de Profesiones Transferidas		9.284	19.721	18.791	71	6%	89%
Total Pensión Derivada		1.034.230	14.621	9.309	77	6%	83%	
Pensión Directa	General		364.238	13.484	9.829	67	61%	92%
	General Inmobiliaria		78.871	9.152	9.829	71	89%	92%
	Especialista		7.513	28.432	23.524	86	13%	73%
	Especialistas de Profesiones Transferidas		2.057	17.176	16.400	53	10%	81%
Total Pensión Directa		452.679	13.124	9.309	68	86%	92%	
No Contributivo		1.566.805	7.707	6.516	47	98%	58%	
Pensiones No Contributivas	Pensión Universal para el Adulto Mayor		114.377	7.613	7.481	68	100%	17%
	Pensiones por Invalidez ⁵		1.048.881	6.627	6.516	61	100%	50%
	Otras Pensiones No Contributivas ⁶		403.607	10.584	9.829	55	91%	80%
TOTAL		8.817.706	13.088	9.829	68	79%	86%	

¹ Las pensiones coparticipadas son agrupadas en un único beneficio.

² Los haberes corresponden al mes de diciembre.

³ Se considera máxima el haber mínimo que otorga el art. 123 de la Ley 24.241. Para la identificación de los beneficios con haber mínimo se otorgó el monto adicional por zona actual en el suplemento al haber para alcanzar el 85% del Salario Mínimo Vital y Móvil.

⁴ Las pensiones derivadas incluyen los pensiones a los que no se les puede identificar el tipo de régimen.

⁵ Las pensiones por invalidez incluyen las pensiones para trabajadores Leyes 20.828 y 20.868.

⁶ En Otras Pensiones No Contributivas se incluyen los pensiones a Madres de 7.0 más hijos, Ex combatientes de Malvinas, Proceso político, Inhabilitados, Veter y Espectáculos.

Nota: Un 4,3% de los beneficios perciben el monto adicional por Zona Austral.

Fuente: ANDES

En el caso del Poder Judicial, este fue el primer sector del Estado en obtener un régimen especial, a través de la mentada Ley 18.464, que preveía menor requisito de edad y una movilidad del 85% móvil. Esta norma, como fue referido anteriormente, fue derogada por la Ley 23.966. Posteriormente, en el capítulo II de la Ley 24.018 se estableció el régimen especial para magistrados y funcionarios del Poder Judicial y Ministerio Público, vigente actualmente, que les permite jubilarse a los 60 años, con 30 de aportes y un 82% de movilidad. A su vez, el personal del Servicio Exterior, a través de la Ley 22.731 puede acceder al 85% de movilidad en sus haberes, de acuerdo a la mayor remuneración percibida en los últimos 4 años.

Estos regímenes de privilegio, que ya se han intentado suprimir en muchas ocasiones, siempre acompañando al sentir social, deberían ser finalmente derogados a la luz de un criterio de igualdad y equidad que debe regir no solo en el sistema salarial, sino también previsional. Así lo ha entendido el constitucionalista Daniel Sabsay, que en el contexto del debate por la derogación de las jubilaciones de privilegio en el año 2002, afirmó que “no



H. Cámara de Diputados de la Nación

2020 - "Año del General Manuel Belgrano"

*corresponde aplicar la doctrina de los derechos adquiridos, porque en las jubilaciones de privilegio han sido mal adquiridos (...) se trata de un sistema abiertamente violatorio de la base constitucional, porque un sistema de jubilaciones y pensiones debe ser regido por el principio de la igualdad*⁶.

Actualmente, la jubilación de un ex juez goza del 82% de movilidad, mientras que la jubilación común, aquella que hoy en día ha sido alcanzada por la suspensión de la movilidad, alcanza en la práctica un 40% de la movilidad.

La equidad y la igualdad deben ser principios rectores para el Estado, que solo podrá fortalecerse en la medida que se proponga terminar con las injusticias y reducir la inequidad, y esto es especialmente latente en el sistema de jubilaciones, donde existen sectores altamente beneficiados por regímenes especiales que los ponen un pedestal más arriba que el resto de los argentinos. La política, la función pública, no da privilegios. No hay razón para que funcionarios del Estado tengan jubilaciones de privilegio respecto de los demás argentinos. Tampoco hay lógica en querer salvaguardar estas prerrogativas ante la crítica situación económica explicada por el gobierno como la causa del esfuerzo solidario que se le pide a la población. Si se pide a nuestros ciudadanos ajustarse, nosotros, como integrantes del sector público, debemos ajustarnos también.

Es el espíritu de esta iniciativa terminar con los privilegios de aquellos funcionarios del Estado que son beneficiarios de regímenes jubilatorios especiales, lo cual va en contra del Art. 16 de la Constitución Nacional y el espíritu del mismo como lo concibió el constituyente.

Por ello es que, para apuntalar los principios de igualdad y equidad en el sistema de jubilaciones y pensiones, pido a los demás legisladores acompañen este proyecto de Ley, que pone efectivamente al sector público en el contexto social y económico en un mayor plano de paridad y a colaborar con el resto de los argentinos que han sido llamados a hacer un esfuerzo por el país.

⁶ La Nación (2002) Impulsan derogar las jubilaciones de privilegio <https://www.lanacion.com.ar/politica/impulsan-derogar-las-jubilaciones-de-privilegio-nid380748>



H. Cámara de Diputados de la Nación

2020 - "Año del General Manuel Belgrano"