

PROYECTO DE LEY

*El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, reunidos en Congreso, ...
sancionan con fuerza de*

LEY

EQUIDAD, ÉTICA PÚBLICA E IDONEIDAD EN EL OTORGAMIENTO DE ASIGNACIONES VITALICIAS A EX MANDATARIOS/AS

ARTÍCULO 1.- La presente ley tiene por objeto establecer los presupuestos de equidad, ética pública e idoneidad en el régimen de asignaciones mensuales vitalicias destinadas a Presidentes/as y Vicepresidentes/as a partir del cese de sus funciones.

ARTÍCULO 2.- Modifíquese el artículo 1 de la Ley 24.018, el que quedará redactado de la siguiente manera:

“ARTICULO 1.- El Presidente, el Vicepresidente de la Nación y los Jueces de la Corte Suprema de la Nación quedan comprendidos en el régimen de asignaciones mensuales vitalicias que se establecen en el presente capítulo a partir del cese en sus funciones.

En el caso de funcionarios en ejercicio del Poder Ejecutivo, conforme el mecanismo establecido en el artículo 88 de la Constitución Nacional y la Ley 25.716 de Acefalía Presidencial, quedarán comprendidos en el presente régimen únicamente aquellos que hayan cumplido en sus funciones un 60% del plazo por el cual fueran designados.”.

ARTÍCULO 3.- Modifíquese el segundo párrafo del artículo 3 de la Ley 24.018, el que quedará redactado de la siguiente manera:

*“Para el Presidente de la Nación tal asignación será la suma que corresponda a la remuneración de los Jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y para el vicepresidente las tres cuartas partes de dicha suma, **debiendo aplicarse los mismos gravámenes a los que se encuentran sometidas las jubilaciones, pensiones, retiros o subsidios del Sistema Integral Previsional Argentino (SIPA).**”.*

ARTÍCULO 4.- Modifíquese el artículo 5 de la Ley 24.018, el que quedará redactado de la siguiente manera:

“ARTICULO 5.- La percepción de la asignación ordenada en el artículo 1, es incompatible con el goce de toda jubilación, pensión, retiro o prestación graciable nacional, provincial o municipal, sin perjuicio del derecho de los interesados a optar por

aquella por estos últimos beneficios. Es también incompatible con el ejercicio de la función pública de carácter remunerado en todos sus niveles y jerarquías en los ámbitos nacional, provincial o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipal, excepto cuando refiera a actividades docentes, académicas o de investigación. Para tener derecho al goce de esa asignación es condición que los beneficiarios estén domiciliados en el país."

ARTÍCULO 5.- Modifíquese el artículo 29 de la Ley 24.018, el que quedará redactado de la siguiente manera:

"ARTICULO 29.- Los beneficios de esta ley, no alcanzan a los beneficiarios de la misma que, previo juicio político, o en su caso, previo sumario, fueren removidos por mal desempeño de sus funciones. Tampoco alcanza a las personas condenadas con sentencia firme por la comisión de los siguientes delitos: delitos establecidos en el Título VIII del Código Penal de la Nación "Delitos contra el Orden Público", Título X del Código Penal de la Nación "Delitos contra los poderes públicos y el orden constitucional" y Título XI del Código Penal de la Nación "Delitos contra la Administración Pública"

ARTÍCULO 6.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Dip. Ana Carla Carrizo

**Cofirmantes:
Alejandro Cacace
Dolores Martínez**

FUNDAMENTOS

Sr. Presidente:

El presente proyecto de ley tiene por objeto tornar más equitativo, transparente y democrático el sistema de asignaciones y pensiones deferidas a los/as ex mandatarios/as de nuestro país, ello a través de tres modificaciones concretas:

- a. Equidad: La imposición de las percepciones de los gravámenes a los que se ven sometidos el resto de las pensiones y jubilaciones del régimen general, especialmente del impuesto a las ganancias.
- b. Ética pública: La incompatibilidad del beneficio con el ejercicio de la función pública rentada.
- c. Idoneidad: La exclusión del beneficio a aquellas personas condenadas por la comisión de delitos.

La Ley 24.018 del año 1991, entre otros regímenes previsionales, estableció un sistema de asignaciones mensuales vitalicias destinadas a presidentes, vicepresidentes y jueces de la Corte Suprema de la Nación. Este mecanismo, instrumentado en los artículos 1 a 7, consiste en la percepción de una suma para aquellos/as que se hayan desempeñado en los cargos mencionados, una vez que cesen en los mismos. Para los jueces de la Corte y los presidentes/as se computa una suma "que por todo concepto" corresponda a la remuneración de un juez de la Corte Suprema en actividad y del 75% de ese monto para vicepresidentes/as. Es decir que los máximos magistrados seguirán percibiendo una suma similar a la que recibían mientras se desempeñaban en su cargo, mientras que los ex funcionarios/as del Poder Ejecutivo, verán su asignación equiparada a ese monto, operando una suerte de reenvío, es decir una remisión a disposiciones legales y reglamentarias que regulan las remuneraciones de los jueces de la Corte Suprema (así explicado por la Sala V de la Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal en autos

“De la Rúa, Fernando c/ Dirección General Impositiva s/ Recurso directo de organismo Externo”, pto V. 3.).

El artículo 5 de la norma establece el régimen de incompatibilidades de la percepción de este beneficio, de manera que el mismo no podrá percibirse simultáneamente “con el goce de toda jubilación, pensión, retiro o prestación graciable nacional, provincial o municipal”, dejando librada a la voluntad del receptor la facultad de optar por uno u otro.

Entendemos que la asignación mensual que la norma establece persigue un fin loable cual es el de reconocer el mérito y la vocación democrática de aquellos/as dirigentes que han esgrimido las máximas investiduras de nuestro país. Esta práctica que premia, a la vez que honra, se encuentra receptada en diferente legislación comparada (Estados Unidos, Canadá, Alemania, Reino Unido, España, Suiza, Chile, Colombia, Perú, Bolivia, Puerto Rico, entre muchos otros) y tiene su antecedente en la Ley 12.512 del año 1938 en la que se reconocía una asignación mensual vitalicia e inembargable a ex presidentes y ex vicepresidentes con la posibilidad de generar pensión a favor de la viuda, hijas solteras o divorciadas por culpa del esposo e hijos menores.

Sin embargo, en la actualidad, el instituto adolece de diferentes vicios que lo configuran como un régimen que, antes que distinguir la investidura y el cargo, resulta en un distorsivo y agravante distanciamiento con el resto de la ciudadanía. Es que el mérito no debe generar privilegios.

a. Equidad del beneficio.

La primera modificación propuesta refiere a la inequidad que subyace en la percepción del beneficio toda vez que el mismo no se encuentra alcanzado por los distintos gravámenes a los que están sujetos el resto de las pensiones o asignaciones no contributivas, así como las jubilaciones y pensiones del Sistema Integral Previsional Argentino (SIPA), en particular el impuesto a las ganancias.

La retención de este tributo sobre las asignaciones vitalicias establecidas en la Ley 24.018 ya fue analizada judicialmente por la Sala V de la Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal en el marco de la causa "De la Rúa, Fernando c/ Dirección General Impositiva s/ Recurso directo de organismo Externo" que luego fue confirmada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación. En esa ocasión, ante el reclamo del ex presidente por las retenciones impositivas relativas al impuesto a las ganancias operadas sobre su asignación, el tribunal entendió, luego de dejar claro que el salario de los jueces no está sujeto al impuesto a las ganancias (el de aquellos/as que fueron designados con anterioridad al año 2017), que desde que el legislador asimiló, en el artículo 3 de la Ley 24.018, la asignación de los presidentes a la remuneración "que por todo concepto" corresponde a los jueces de la Corte, no debe aplicarse deducción alguna. En su fallo, se expuso que "La cuestión central que se plantea en estos autos radica en establecer los alcances de la expresión "por todo concepto", que modula la forma en que los ex Presidentes habrán de percibir esta asignación mensual... el artículo 3º segundo párrafo de la Ley Nº 24.018 contiene una norma de reenvío, esto es remite a las disposiciones

legales y reglamentarias que regulan las remuneraciones de los jueces de la Corte Suprema, y establece que la asignación a la que tiene derecho un ex Presidente ha de ser equivalente a la remuneración que *por todo concepto* corresponde a un juez del Alto Tribunal. Ello significa que la asignación debe comprender todos los conceptos que integran tal remuneración, así como también los mismos descuentos o exenciones que la afectan, del mismo modo que si se tratara de determinar la asignación de retiro de un juez de la Corte Suprema que se hubiera retirado en la fecha en que cesó el actor en su cargo”.

Para desentenderse de la reforma operada mediante la Ley 27.346 del año 2016 que incluyó en la Ley de Impuesto a las Ganancias a magistrados, funcionarios y empleados del Poder Judicial cuando su nombramiento hubiera ocurrido a partir del año 2017, inclusive, el Tribunal sostuvo que al dictarse la Ley 24.01 en 1991, la remuneración de un juez de la Corte Suprema estaba exenta del tributo, “de modo que puede considerarse que el legislador la tuvo en cuenta al fijar la equiparación de aquella con la asignación que percibirían los Presidentes de la Nación que cesaran en sus funciones”. De esta manera, interpretó que fue voluntad de los/as legisladores/as exceptuar del impuesto a las ganancias a las asignaciones prescriptas.

Ahora bien, la propia Cámara advierte que “el sentido de tal equiparación puede variar en la actualidad, luego del dictado de la Ley N° 27.246, que incluye, a partir de 2017 y con vocación de universalidad, a los jueces; ello podría afectar a las asignaciones que se abonen a los Presidentes que adquieran el derecho luego de esa fecha”. Esto quiere decir, llegado el caso, que, desde la gestión de Mauricio Macri en adelante, presidentes/as y vicepresidentes/as se verán afectados/as por el impuesto a las ganancias en sus asignaciones. Sin embargo, en persecución de la equidad en el régimen, resulta necesario que todas las asignaciones que actualmente son abonadas sean también gravadas. Es que la remisión de la asignación a la remuneración “por todo concepto” de un juez de la Corte Suprema de Justicia de la Nación no se sustenta en ningún fundamento ni jurídico, ni histórico, ni político, debiéndose computar únicamente como una referencia para determinar el importe de la asignación, sin asimilar prerrogativas ni características intrínsecas entre los distintos cargos. Por esa razón, proponemos suprimir el vocablo “por todo concepto” a fin de evitar interpretaciones equívocas.

Recientemente, el Juzgado Federal de la Seguridad Social N° 10 dictó sentencia en autos “Fernández, Cristina Elisabet c/ Ministerio de Desarrollo Social y otros s/ Nulidad de Acto Administrativo”, en el que se ventiló el reclamo de la ex presidenta al respecto de las sumas retenidas en concepto de impuesto a las ganancias respecto de su beneficio, así como el que le corresponde por su marido fallecido. El juez, siguiendo los lineamientos de la causa mencionada, entendió que “resulta en un todo carente de

fundamentación la intención de la demandada de diferenciar las Asignaciones Mensuales Vitalicias del Presidente y Vice, de aquellas que detentan los Sres. Miembros de la Corte, ya que no puede el órgano administrativo realizar una distinción, donde la letra y el espíritu de la ley no lo realiza". Otra razón para la modificación propuesta.

Entendemos que, fundado en el principio de equidad, la asignación deferida a los/as ex mandatarios/as debe, como mínimo, ser pasible de ser gravada por los mismos tributos que afectan a todo beneficio del régimen general. En ese sentido, el artículo 79 inc. c de la Ley del Impuesto a las Ganancias, conforme la modificación incorporada mediante Ley 27.346 del año 2016, establece que constituyen ganancias de cuarta categoría las provenientes "de las jubilaciones, pensiones, retiros o subsidios de cualquier especie en cuanto tengan su origen en el trabajo personal...". Por tanto, proponemos incorporar la aplicación de estos gravámenes de manera explícita. Sostener lo contrario llevaría a supuestos de una desproporción intolerable entre las cargas de las prestaciones que reciben los ex mandatarios/as y el resto de la ciudadanía.

Hemos presenciado como sociedad cómo, en algunos casos, el beneficio que produce la asignación termina opacando el mérito que significa haber desempeñado la función presidencial.

Como mencionábamos, el ex presidente De La Rúa accionó judicialmente persiguiendo la repetición de las sumas que le fueran retenidas en concepto de impuesto a las ganancias de su asignación vitalicia, reclamo que fue acogido por la justicia.

Adolfo Rodríguez Saa, quien se desempeñó como Presidente durante la semana del 23 al 30 de diciembre del 2001, actualmente percibe su asignación vitalicia.

El último ejemplo de esto podemos observarlo en el caso de la actual vicepresidenta, quien, producto del reciente decisorio judicial, cobraría la asignación correspondiente a su presidencia, la correspondiente a su marido fallecido y su remuneración actual como vicepresidenta. Se calcula que la cifra ascendería al millón de pesos por mes, sin contar extras y plus como título, zona desfavorable (su domicilio está fijado en El Calafate) y otros conceptos. Según otros especialistas, la remuneración mensual sería de 2 millones de pesos. Si la normativa no es modificada, de esas sumas solo deberá abonar el impuesto a las ganancias por el sueldo que percibe, constituyendo una situación de franca inequidad con el resto de la ciudadanía que ve tanto sus ingresos, como sus beneficios afectados. Las jubilaciones, por ejemplo, de conformidad con el artículo 23 de la Ley de Impuesto a las Ganancias, se incluyen en el régimen de ganancias cuando el monto supere en seis veces la suma de los haberes mínimos garantizados, definidos en el artículo 125 de la ley 24.241 que, en la actualidad, asciende

a aproximadamente \$19.000.

Toda vez que, durante su gestión, los funcionarios/as están obligados/as a abonar el impuesto a las ganancias, es de un sentido básico de justicia mantener dicha imposición para las asignaciones realizadas como reconocimiento de sus servicios, una vez cesado en el cargo.

b. Incompatibilidad con otro cargo público.

Como decíamos, la norma prevé una serie de incompatibilidades de la percepción de la asignación simultáneamente con otras jubilaciones, pensiones, retiros o prestaciones graciables, dejando librada a la voluntad del receptor la facultad de optar por uno u otro. Sin embargo, omite legislar sobre la posibilidad de que un ex mandatario/a vuelva a asumir la función pública, permitiendo así situaciones de doble percepción de haberes públicos. Es que al no establecer un mínimo en la edad para acceder al beneficio, sino únicamente haber ostentado el cargo, no puede interpretarse que la norma quiso suplantarse una prestación por vejez. En ese sentido, un ex presidente/a o vicepresidente/a puede haber cesado en su cargo a una edad aún distante a la requerida para jubilarse, estando aún en condiciones de desempeñarse profesionalmente.

Muchas legislaciones establecen sistemas de incompatibilidades de la asignación con el desempeño de otros cargos públicos.

En Estados Unidos, la *Former Presidents Act*, de 1958, que recoge los beneficios destinados a ex presidentes/as, establece en su primer acápite que la asignación no será abonada por el periodo durante el cual se desempeñe en un cargo nombrado o electivo bajo el gobierno federal o del gobierno del distrito de Columbia.

El artículo 30 de la Constitución de Chile establece una dieta al presidente/a que cese en sus funciones similar a la de los/as legisladores/as, la cual dejará de percibir en el caso de asumir alguna función remunerada con fondos públicos, exceptuando los empleos docentes y las funciones o comisiones de igual carácter de la enseñanza superior, media y especial.

El modelo italiano asemeja a los/as ex presidentes/as a la figura de senadores vitalicios, en ese sentido, por imperio del artículo 69 de su Constitución y la normativa reglamentaria, los/as senadores/as adquieren el derecho a una asignación vitalicia a partir de los 65 años, la cual será suspendida si se produce la reelección al Parlamento Nacional.

Por su parte, la legislación española que establece el régimen jurídico a los altos

cargos de la Administración General del Estado, Ley 3/2015, en su artículo 7 dispone que las prestaciones indemnizatorias de ex presidentes/as (reguladas en el Real Decreto 405/1992, de 24 de abril) son incompatibles con cualquier retribución con cargo a los Presupuestos de las Administraciones Públicas, de los entes, organismos y empresas de ellos dependientes, o con cargo a los de los órganos constitucionales o que resulte de la aplicación de arancel, así como con cualquier retribución que provenga de una actividad privada, con excepción de las relacionadas con la administración del propio patrimonio, las de producción y creación literaria, artística, científica o técnica, así como la participación en entidades culturales o benéficas que no tengan ánimo de lucro.

Australia establece en la *Parliamentary Contributory Superannuation Act* de 1948 una reducción del beneficio si la persona recibe un salario como miembro del parlamento o como ministro de Estado.

Zambia, a través de la Ley 21, *Benefits of Former Presidents Act*, de 1998, reguló las pensiones mensuales de los ex mandatarios/as que equivale al 80% de la remuneración que percibe un presidente en funciones y estableció la incompatibilidad de ejercer un cargo público o de elección popular para su percepción.

Este breve repaso torna asequible la noción de la incompatibilidad de la asignación con el desempeño de la función pública en cualquier jerarquía, evitando una doble imposición de prestaciones. El fundamento de esta modificación radica en el concepto de la ética pública, receptado en el artículo 36 de la Constitución Nacional y en la Ley 25.188, que, según Badeni, "en un sistema republicano y democrático de gobierno, impone a los funcionarios públicos una carga y una obligación de servir a la comunidad y no de servirse del pueblo" (*Manual de Derecho Constitucional*, 2006, Tomo II, p. 1348). En ese sentido, el artículo 2, inc. b de la Ley 25.188 establece como principios y pautas las siguientes: honestidad, probidad, rectitud, buena fe y austeridad republicana. Dichas características, especialmente esta última, deben promoverse aún cuando el/la mandatario/a haya cesado en su cargo y perciba una asignación del erario público.

Resulta igualmente acorde conciliar el beneficio con la actividad docente y de investigación, como lo hace el modelo chileno, toda vez que mal podría constituir la norma, a través de la incompatibilidad, un desincentivo a la práctica académica por parte de aquellos/as que ostentaron los más altos cargos de nuestro país, condicionándolos/as a la elección entre compartir su experiencia y conocimientos adquiridos a través de la enseñanza o desarrollar la ciencia y percibir la asignación.

c. Exclusión del beneficio a personas condenadas por delitos.

La última reforma propuesta en este proyecto versa sobre la idea de idoneidad en el

cargo que debe sostenerse en la función pública. Concebimos a la idoneidad, consagrada en el artículo 16 de la Constitución Nacional, más que una idoneidad técnica y/o legal para ejercer el cargo que se pretende, como un compromiso con la ciudadanía democrática, con tanto los beneficios como las cargas que ésta conlleva, con la finalidad del bien común.

El mentado artículo 36 de la norma máxima expresa: "Esta Constitución mantendrá su imperio aun cuando se interrumpiere su observancia por actos de fuerza contra el orden institucional y el sistema democrático. Estos actos serán insanablemente nulos. Sus autores serán pasibles de la sanción prevista en el Artículo 29, inhabilitados a perpetuidad para ocupar cargos públicos y excluidos de los beneficios del indulto y la conmutación de penas. Tendrán las mismas sanciones quienes, como consecuencia de estos actos, usurparen funciones previstas para las autoridades de esta Constitución o las de las provincias, los que responderán civil y penalmente de sus actos. Las acciones respectivas serán imprescriptibles...Atentará asimismo contra el sistema democrático quien incurriere en grave delito doloso contra el Estado que conlleve enriquecimiento, quedando inhabilitado por el tiempo que las leyes determinen para ocupar cargos o empleos públicos". Consideramos que un avance hacia el fortalecimiento de la democracia es aumentar las eventuales inhabilidades que puedan presentarse a la hora de recompensar y merituar el desempeño en la investidura presidencial.

En ese sentido, proponemos excluir del beneficio de la Ley 24.018 a los/as ex mandatarios/as que sean condenados/as por delitos establecidos en el Título VIII del Código Penal de la Nación "Delitos contra el Orden Público", Título X del Código Penal de la Nación "Delitos contra los poderes públicos y el orden constitucional" y Título XI del Código Penal de la Nación "Delitos contra la Administración Pública", entendiendo que la comisión de estos ilícitos penales redundará en una ruptura al compromiso con las garantías de la Constitución Nacional y las instituciones democráticas.

Finalmente, proponemos agregar un párrafo al artículo 1 de la norma en el entendimiento de que, en los casos de sucesión legislativa establecidos en el artículo 88 de la Constitución Nacional y la Ley 25.716 de Acefalía Presidencial, la asignación debería ser percibida solamente por aquellos/as que pudieran haber ocupado la presidencia en un período de tiempo razonable que los/as hagan merecedores/as del mérito que la asignación representa.

El presente proyecto de ley reproduce el Expte. 6977-D-2020 de mi autoría y otros diputados/as que perdió estado parlamentario en virtud de las disposiciones reglamentarias.

Por todo lo expuesto, queda así fundamentado y a consideración de los diputados y diputadas para su sanción.

Dip. Ana Carla Carrizo