

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados, sancionan con fuerza de Ley

Ejercicio de la objeción de conciencia fiscal en la Ley 27.610 de aborto

Artículo 1° - Modifícase el artículo 12 de la ley 27.610, el que quedará redactado de la siguiente manera:

“Art. 12.- Fondo de Financiamiento Ley 27.610. Créase el Fondo de Financiamiento Ley 27610 -en adelante, el Fondo-, con el objeto de financiar todo gasto que demande la aplicación de la presente ley en los sistemas públicos de salud Nacional y de las Provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, las Obras Sociales enmarcadas en la ley 23.660 y en la ley 23.661, el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados creado por la ley 19.032, las Obras Sociales de las Fuerzas Armadas y de Seguridad, las Obras Sociales del Poder Legislativo y Judicial y las comprendidas en la ley 24.741, de Obras Sociales Universitarias.”

Artículo 2° - Incorpórase como art. 12 bis de la ley 27.610 el siguiente texto:

“Art. 12 bis.- Contribución especial. Sujetos alcanzados. El Fondo estará integrado exclusivamente con una contribución especial y anual, que debe ser abonada por:

- a) Las personas humanas que tengan domicilio en el país.
- b) Las personas humanas que no tengan domicilio en el país y que requieran los servicios previstos en la Ley N° 27.610.
- c) Las personas jurídicas cuyo objeto social o actividad esté vinculado a la promoción del aborto provocado, la identidad de género, la diversidad corporal o los derechos sexuales y reproductivos con perspectiva de género.
- d) Las personas humanas, jurídicas y cualquier otro tipo de entidades que no estén incluidas en los incisos a), b) y c) de este artículo pero que opten voluntariamente a ser contribuyentes del Fondo creado por esta ley.

Artículo 3° - Incorpórase como art. 12 ter de la ley 27.610 el siguiente texto:

“Art. 12 ter.- Sujetos exceptuados. Quedan exceptuadas de la contribución especial establecida en el art. 12 bis:

- a. las personas humanas o jurídicas cuyas convicciones morales, éticas, religiosas o científicas, o ideario institucional resultan contrarias a la aplicación de la Ley 27.610, quienes tienen derecho a la objeción de conciencia.

Para el ejercicio de la objeción de conciencia basta la simple manifestación de voluntad por parte del objetor. El silencio se presume como manifestación tácita de la voluntad a los efectos de ejercer la objeción de conciencia; y

- b. las personas humanas que acrediten la falta de capacidad contributiva, quienes pueden obtener un certificado de exención anual.

Artículo 4° - Incorpórase como art. 12 quater de la ley 27.610 el siguiente texto:

“Artículo 12 quáter.- Monto mínimo de la contribución anual. El aporte mínimo para el año 2023 será de:

- a. para las personas humanas, pesos treinta mil (\$30.000), monto que debe ser actualizado anualmente conforme con el Índice de Precios al Consumidor fijado por el INDEC; y
- b. para las personas jurídicas, el veintiuno por ciento (21%) de los ingresos reflejados en el estado de resultados o cuenta de gastos y recursos.”

Artículo 5° - Incorpórase como art. 12 quinquies de la ley 27.610 el siguiente texto:

“Art. 12 quinquies - Distribución. La recaudación que integra el Fondo debe ser depositada en el Banco de la Nación Argentina en una cuenta específica y se distribuirá según las coberturas de abortos que se practiquen y para las acciones de los planes de Maternidad vulnerable, en especial a las de atención a mujeres que hayan sufrido secuelas físicas o psíquicas producto de la realización de un aborto.

La autoridad de aplicación debe reglamentar las transferencias a los agentes mencionados en el artículo 12 y coordinar con las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires las que correspondan a sus sistemas públicos de salud.”

Artículo 6° - Incorpórase como art. 12 sexies de la ley 27.610 el siguiente texto:

“Art. 12 sexies.- Cobertura. La autoridad de aplicación, en coordinación con las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, debe determinar a los efectos de esta ley las prestaciones de diagnóstico, intervenciones, medicamentos y terapias de apoyo de las acciones de los planes de maternidad vulnerable, en especial a las de atención a mujeres que hayan sufrido secuelas físicas o psíquicas producto de la realización de un aborto.”

Artículo 7° - Incorpórase como art. 12 septies de la ley 27.610 el siguiente texto:

“Art. 12 septies.- Prohibición de afectar otros recursos. En ningún caso se podrá afectar al financiamiento de la presente ley partidas del Presupuesto, fondos provenientes de operaciones de crédito público o cualquier recurso fuera de los previstos en el art. 12 bis.”

Artículo 8° - Vigencia. La presente ley comenzará a regir el día de su publicación en el Boletín Oficial.



"1983/2023 - 40 Años de Democracia"

Artículo 9° - Comuníquese al Poder Ejecutivo.

FUNDAMENTOS

Señora presidente:

El presente proyecto fue elaborado en base a una propuesta proveniente de ciudadanos argentinos preocupados por la circunstancia de que el cumplimiento de sus obligaciones fiscales contribuye al financiamiento de la práctica de abortos en todo el territorio nacional. Esta iniciativa fue presentada en el año 2021, expediente 1597-D-2021 - Trámite Parlamentario 36 -, pero no tuvo tratamiento en esta H. Cámara, por lo que mediante el presente se reproduce su contenido.

Destacamos que esta iniciativa fue publicada como anteproyecto durante 15 días en el Portal de Leyes Abiertas de la página web de la Honorable Cámara de Diputados, una plataforma de elaboración colaborativa de normas, donde los diputados abren a debate sus iniciativas para recibir apoyos e incorporar puntos de vista de los ciudadanos y que recibió varios apoyos de la ciudadanía.

Ante todo, mencionamos que mediante la ley N° 27.541 - Ley de Solidaridad Social y de reactivación productiva -, este Congreso declaró en nuestro país la Emergencia Pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social hasta el 31 de diciembre de 2020.

Posteriormente y con fecha 11 de marzo de 2020, la ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS) declaró el brote del nuevo coronavirus como una Pandemia. En ese contexto, a través del Decreto N° 260 del 12 de marzo de 2020 se amplió por el plazo de un año la Emergencia Pública en materia sanitaria establecida por la citada ley N° 27.541.

Finalmente el pasado 15 de enero se promulgó la Ley N° 27.610 de "Acceso a la interrupción voluntaria del embarazo", a cuya sanción nos opusimos, y cuya derogación propusimos a través de un proyecto de ley, por considerar que atenta contra los principios más elementales del derecho y la convivencia democrática.

Si se considera el enorme estrés al que fue sometido el sistema de salud en el marco de los eventos citados precedentemente, resulta sumamente contradictorio que el esfuerzo fiscal de los argentinos se oriente al financiamiento de una práctica que no representa en absoluto una prioridad en materia de salud pública. En efecto, de acuerdo a la información publicada por el Ministerio de Salud de la Nación¹, en el año 2018 se produjeron 162.408 muertes de mujeres, de las cuales 19 se enmarcaron en la causal "Aborto médico, otro aborto, aborto no especificado e intento fallido de aborto", en contraposición a las 4000 muertes por accidentes viales, las 5800 muertes por cáncer de mama y las 780 muertes por deficiencias de la nutrición.

¹ Ministerio de Salud de la Nación, Estadísticas Vitales. Información básica - año 2018, serie 5. N° 62. Buenos Aires, diciembre de 2019.

Por otra parte, cada vez que desde el Congreso se incorpora una nueva cobertura de una patología que no está en el Programa Médico Obligatorio, se proclama - desde los sectores sanitaristas - que no es posible solventar las nuevas prestaciones sin que se afecte al sistema, sea por el aumento de las cuotas a los afiliados a una empresa de medicina prepaga o cuando esto no se puede, quitando prestaciones por medio de una menor calidad de cobertura o poniendo trabas burocráticas a las autorizaciones de las prestaciones.

Lo dicho anteriormente resulta más grave si se tiene en cuenta que la práctica del aborto es manifiestamente contraria a las más íntimas convicciones de una gran mayoría de los contribuyentes, que, producto de la configuración del sistema tributario argentino, se ven obligados a financiarla con sus aportes.

Esta circunstancia contrasta con la falaz afirmación, realizada insistentemente a lo largo de todo el debate parlamentario de la Ley 27610, en el sentido de que nadie sería obligado a realizar -o realizarse- un aborto en contra de su voluntad. Pero lo cierto es que la citada norma no se limitó a efectuar una permisión -que de cualquier modo hubiera resultado ilegítima-, sino que estableció una política pública de promoción del aborto que declaró "de orden público". Es decir, que involucró el accionar de todo el aparato estatal, cuyo sostenimiento recae, en última instancia, en cabeza de cada argentino.

Es por esto que proponemos que, hasta tanto no se derogue la Ley 27.610, las obligaciones que surgen de sus disposiciones y que requieran de fondos públicos para su cumplimiento, se financien exclusivamente por medio de contribuciones anuales que se destinarán a un fondo afectado específica y exclusivamente al objeto y fin de la ley, sin que se permita afectar ninguna partida presupuestaria (art. 75 inciso 8, Constitución Nacional) o extra presupuestaria ni tampoco acordar subsidios del Tesoro Nacional (art. 75 inciso 9).

Este fondo, que se incorpora modificando la propia Ley 27.610, se aplicará para financiar los sistemas públicos de salud, tanto el nacional como el provincial y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, así como las obras sociales nacionales, el PAMI, las obras sociales de las FFAA y de Seguridad, las del Poder Legislativo y Judicial y las obras sociales universitarias.

Hemos elegido proponer esta modificación mediante la sustitución del artículo 12 de la Ley 27.610 e incorporando artículos 12 bis, 12 ter, hasta el artículo 12 septies, quedando así el régimen de este fondo específico en artículos sucesivos de la ley.

Este fondo destinado a financiar la Ley 27.610 se integrará con recursos provenientes de una contribución especial anual en todo el territorio de la Nación a cargo de personas humanas y de personas jurídicas o entidades similares cuyo objeto, actividad o voluntad personal esté vinculada o sea favorable a la promoción de las políticas públicas del aborto establecidas en la Ley 27.610.

García Vizcaíno² define la contribución especial como una *“prestación obligatoria, en dinero o en especie, que el Estado, en ejercicio de su poder de imperio, exige, en virtud de ley, por beneficios individuales o de grupos sociales derivados de la realización de obras o gastos públicos, o de especiales actividades estatales”*.

A su vez, se reconoce el derecho a ejercer la objeción de conciencia tributaria en cabeza de todas las personas cuyas convicciones -morales, éticas, religiosas o científicas o por su ideario institucional, resultan contrarias al aborto y las demás prácticas legisladas en la Ley 27.610, razón por la cual consideran que no representan un servicio que deba ser brindado por el Estado.

De acuerdo a Lafferriere³, el derecho a la objeción de conciencia consiste en la *“posibilidad de eximirse de acciones prescriptas por la ley sin que, a consecuencia de ello, tenga que sufrirse discriminaciones o renunciar a derechos, en razón del conflicto existente entre lo mandado y las propias convicciones”*.

Afirma Bär⁴ que el derecho a la objeción de conciencia no se encuentra expresamente previsto en nuestra Constitución o -exceptuando el caso del servicio militar- en los Tratados que integran el bloque de constitucionalidad en los términos del art. 75 inc. 22. Sin embargo, *“su reconocimiento ha sido un producto derivado del desarrollo de otros derechos: la libertad de pensamiento, la libertad de conciencia, la libertad de culto y la libertad autonomía personal en su esfera de protección de la intervención estatal, que es, la protección de la autonomía de la persona. Por lo tanto, el reconocimiento deriva, en nuestro medio, de los artículos 14 y 19 de la Constitución Nacional”*.

En efecto, la Corte Suprema de Justicia de la Nación reconoció⁵ la existencia de situaciones en las que, producto de la exigencia de acatamiento de una norma, el ciudadano puede verse en *“la disyuntiva entre seguir los dictados de las creencias y de la conciencia o renunciar a estos y obrar en su contra”*. En dicha oportunidad nuestro máximo tribunal entendió que es la propia Constitución que *“reconoce los límites del Estado frente a la autonomía individual. El art. 19 establece la esfera en la que el Estado no puede intervenir. La combinación de este artículo con los vinculados a la libertad de culto y a la libertad de conciencia no permiten dudar respecto del cuidado que los contribuyentes pusieron en respetar la diversidad de pensamientos”*.

En este sentido, creemos que la creación de un fondo de afectación específica al cumplimiento de la ley 27610, no solamente cumple el objetivo esencial de respetar la objeción de conciencia tributaria de los contribuyentes que no quieran sufragar el aborto, sino que

² García Vizcaíno, Catalina: Manual de Derecho Tributario (2016).

³ Lafferriere, Jorge Nicolás: Aborto y objeción de conciencia.

⁴ Bär, Mariano: El reconocimiento constitucional de la objeción de conciencia (2019).

⁵ CSJN: Fallo Portillo, consids. 15 y 16.

también permite que se mantengan las prestaciones y coberturas de salud vigentes, de modo que éstas no se vean afectadas por las distorsiones que hemos señalado, y que terminan afectando a todos los usuarios del sistema de salud.

Otro supuesto que se contempla es el de las mujeres extranjeras que vengan a nuestro país a realizarse un aborto, caso en el que se las considera sujetas a la contribución, por lo menos en una oportunidad en la que deben hacer el aporte antes de las intervenciones previstas.

Por otra parte, las personas jurídicas sujetas a la contribución serán solamente las que tengan en sus objetos sociales y en sus actividades, la vinculación con la promoción del aborto provocado en los términos de la ley 27.610.

Asimismo y como en todos los fondos establecidos por ley, se permiten en su integración aportes voluntarios por parte de quienes no estén comprendidos en los requisitos.

Por otro lado, se establece que las personas humanas que acrediten falta de capacidad contributiva, también quedan exceptuadas del pago de la contribución. Al margen de que siempre debe atenderse a la capacidad contributiva del sujeto del impuesto como límite al poder de imposición del Estado -es en este sentido que se refirió la Corte Suprema de Justicia de la Nación a la manifestación de riqueza como "indispensable requisito de validez de todo gravamen"⁶- creemos que la exigencia del pago de un tributo para financiar el aborto se vuelve doblemente irrazonable en el contexto de un Estado que no puede garantizar los servicios más básicos a toda la población.

En este sentido creemos que debe determinarse reglamentariamente que, quedando una persona por debajo de la línea de pobreza queda habilitada para requerir la excepción al aporte, circunstancia que deberá acreditarse en forma anual.

En cuanto al monto del aporte se ha fijado en quince mil pesos (\$15.000) a abonarse una vez por año, cifra que debe ir actualizándose por el INDEC. Por su parte, para las personas jurídicas establecemos un porcentaje del 21 % de sus ingresos reflejados en el estado anual de resultados o la cuenta de gastos y recursos.

Respecto de la distribución del fondo, la propuesta apunta a que se realice según las coberturas de abortos que se practiquen en cada jurisdicción, así como para las acciones de los planes de Maternidad vulnerable, en especial a las de atención a mujeres que hayan sufrido secuelas físicas o psíquicas producto de la realización de un aborto.

Atento a que la Salud Pública es una competencia concurrente entre la Nación y las Provincias que debe regularse en el marco del llamado "federalismo de concertación", la autoridad de aplicación debe reglamentar las transferencias a los agentes de salud y coordinar con las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires las que correspondan a sus sistemas

⁶ CSJN: Fallo Navarro Viola de Herrera Vegas, consid. 8°.

públicos de salud. Esta distribución también es consecuencia de la determinación que establece la propia ley 27610 - en nuestra opinión es como el corolario de las inconstitucionalidades de las que adolece -, respecto de su aplicación como de orden público. En este sentido creemos que por esta imposición que avasalla las autonomías provinciales, debe tenerse en cuenta también el sostenimiento de sus sistemas de salud, reiteramos, en función de las prioridades sanitarias que generan los mayores riesgos sanitarios y la mayor morbimortalidad, sobre todo en las mujeres.

En el mismo sentido, merece la consideración de que al reemplazar el actual artículo 12 de la Ley 27.610, la cobertura queda solamente determinada para los sistemas públicos de salud nacional y provinciales, y para las obras sociales nacionales mencionadas en el nuevo artículo 12, que se financian en alguna medida - mayor o menor - con fondos provenientes de la recaudación de impuestos nacionales. Es por esto que se excluye de la cobertura del PMO a las intervenciones de la Ley 27.610, debiendo el Poder Ejecutivo Nacional a través de su autoridad de aplicación determinar esa cobertura especial, en coordinación con las jurisdicciones. De ahí que - tal como lo venimos sosteniendo en este proyecto, en cuanto no obligar a quienes no quieran financiar las prácticas de la ley 27.610 y además, para otorgar prioridad a los riesgos sanitarios necesarios o urgentes y a las causas de mayor mortalidad -, quedan excluidas las empresas de medicina prepaga de la obligación de brindar la cobertura, debiendo quienes quieran realizarse un aborto en el sistema privado en los términos de la Ley 26.710, sufragarlo con su dinero, o bien acudir al sistema público, que se financia con el fondo que proponemos.

Por otro lado, se establece la prohibición de afectar otros recursos al cumplimiento de la citada norma, por lo que se resguarda a los contribuyentes, asegurando que con el pago de sus impuestos no colaboren con la realización de dicha práctica, ni se violenten así sus más hondos principios morales o religiosos.

Señor Presidente, no escapa de nuestra consideración que esta propuesta, si bien mitiga los efectos de la ley 27610, es insuficiente. Tenemos la profunda convicción de que la citada norma, además de estar viciada de inconstitucionalidad, es intrínsecamente injusta; aún cuando no se exigiera a todos los argentinos el financiamiento de la práctica abortiva, nadie debería estar autorizado a decidir sobre la vida de otro ser humano. Es por este motivo que también propusimos la derogación de la ley a través de dos proyectos, el 792-D-2021 publicado en el trámite parlamentario 15 del 18 de marzo de 2021 y el 6811-D-2020 publicado en el trámite parlamentario 199 del 15 de enero de 2021 , a cuyos fundamentos nos remitimos por razones de brevedad.

Para finalizar, sostenemos que la objeción de conciencia es un derecho humano fundamental y constituye una de las cuestiones jurídicas más importantes que se han desarrollado desde finales del siglo XX y el presente siglo XXI. Una de los puntos destacados en relación a esta figura es su ampliación hacia ámbitos donde antes no se la consideraba, entre

ellos el tributario. De ahí la importancia de legislar sobre este aspecto, en el que nos hacemos eco de millones de contribuyentes que legítimamente rechazan solventar con sus impuestos una práctica que consideran contraria a los derechos humanos y a sus convicciones más profundas.

Por lo expuesto, solicito a mis pares el acompañamiento del presente proyecto.