

PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina sancionan con fuerza de ley:

"DECLARACIÓN JURADA DE RESIDENCIA EFECTIVA PARA EL COBRO DE ASIGNACIONES POR ZONA DESFAVORABLE EN EL SISTEMA PREVISIONAL NACIONAL"

Artículo 1º – Objeto.

Establécese como requisito obligatorio para acceder al cobro de asignaciones o adicionales previsionales vinculados a zona desfavorable en el régimen de jubilaciones y pensiones del Estado nacional, la presentación de una declaración jurada de residencia efectiva y la acreditación fehaciente de haber prestado servicios en dicha zona por un período no inferior a cinco (5) años inmediatos anteriores a la solicitud del beneficio.

Artículo 2º – Requisitos.

La persona beneficiaria deberá acreditar:

- a) Residencia efectiva y habitual en la zona geográfica considerada desfavorable durante al menos nueve (9) meses del año calendario.
- b) Prestación efectiva de servicios laborales en dicha zona por un mínimo de cinco (5) años consecutivos e inmediatos anteriores al cese de actividades o a la solicitud del beneficio, según corresponda.

Artículo 3° – Residencia efectiva.

A los efectos de esta ley, se entenderá por residencia efectiva el domicilio real y habitual donde el beneficiario reside permanentemente, siendo este el centro de su vida personal, familiar y/o laboral, debidamente acreditado mediante DNI, servicios a su nombre, empadronamientos, declaraciones juradas y cualquier otro documento válido que permita verificar el cumplimiento del requisito.

Artículo 4° – Acreditación laboral.

La acreditación de los cinco (5) años mínimos de servicios prestados en zona desfavorable deberá efectuarse mediante constancias laborales, certificaciones de servicios, recibos de haberes o cualquier otra documentación que permita demostrar la efectiva relación laboral en dicha zona.

Artículo 5° – Verificación y control.

La Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) será la autoridad de aplicación y tendrá amplias facultades para:

- a) Verificar la veracidad de la residencia efectiva y antecedentes laborales mediante controles cruzados, inspecciones, relevamientos y convenios con organismos nacionales, provinciales y municipales.
- b) Solicitar documentación adicional cuando existan dudas razonables sobre la autenticidad de los datos aportados.
- c) Suspender cautelarmente los beneficios diferenciales ante la existencia de irregularidades hasta tanto se resuelva su situación definitiva.

Artículo 6° – Sanciones.

El cobro indebido de asignaciones por zona desfavorable derivado de declaraciones falsas, inexactas, documentación apócrifa o cualquier tipo de maniobra dolosa dará lugar a:

- a) La suspensión inmediata del beneficio adicional.
- b) La restitución de las sumas percibidas indebidamente.
- c) La denuncia ante las autoridades judiciales por la posible comisión de delitos penales, sin perjuicio de las sanciones administrativas correspondientes.

Artículo 7° – Excepciones.

Quedan exceptuados de esta ley los regímenes previsionales de las Fuerzas Armadas y de Seguridad que ya contemplen un régimen diferencial específico por zona desfavorable, vinculado a las particularidades del servicio activo, su movilidad geográfica forzosa y los riesgos inherentes a su función.

Artículo 8° – Reglamentación.

El Poder Ejecutivo Nacional deberá reglamentar la presente ley dentro de los sesenta (60) días de su promulgación.

Artículo 9° – Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

Firmante: Gerardo Milman

FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

El presente proyecto de ley tiene como objetivo establecer un marco jurídico más estricto, transparente y eficaz en relación con el cobro de adicionales previsionales vinculados al régimen de zona desfavorable en el sistema previsional nacional. Esta iniciativa responde a una necesidad urgente de resguardar la equidad, la sustentabilidad del sistema jubilatorio y la correcta asignación de los recursos públicos, evitando distorsiones, abusos y privilegios que contradicen el espíritu de justicia distributiva y solidaridad intergeneracional que deben regir toda política previsional en una república moderna.

La problemática que abordamos no es nueva, pero sí cada vez más evidente: la existencia de personas que, sin residir efectivamente en las zonas geográficas establecidas como "desfavorables", acceden a beneficios económicos significativos mediante mecanismos laxos de validación, generalmente limitados a la presentación de un Documento Nacional de Identidad con domicilio formal en dichas regiones. Esta modalidad, de carácter meramente declarativo, no acredita fehacientemente la residencia habitual ni permite verificar de manera contundente la legitimidad del beneficio otorgado.

La presente ley introduce una exigencia concreta y verificable: la presentación de una declaración jurada de residencia efectiva como condición ineludible para acceder al cobro de estos adicionales previsionales. Se define como residencia efectiva al domicilio real en el cual el beneficiario habita de manera permanente durante al menos nueve (9) meses del año calendario. A los fines de validar esta condición, se faculta a

la ANSES a implementar mecanismos de control cruzado, auditorías, inspecciones y convenios con otros organismos estatales para garantizar la veracidad de la información declarada.

Pero además de la residencia, proponemos incorporar el criterio de acceso: la acreditación de al menos cinco (5) años de trabajo efectivo en la zona desfavorable inmediatamente anteriores a la solicitud del beneficio. Esta condición robustecerá aún más el marco de justicia material, garantizando que el beneficio no sea objeto de oportunismo o fraude, sino de reconocimiento genuino a quienes han contribuido al desarrollo de regiones que, por sus condiciones geográficas o climáticas adversas, requieren de una mayor presencia del Estado.

Este proyecto no busca cercenar derechos ni desincentivar la radicación o el desarrollo de las zonas alejadas de los grandes centros urbanos. Por el contrario, busca proteger el sentido y la finalidad de los regímenes de zona desfavorable, resguardando su integridad frente al uso fraudulento o abusivo que, a largo plazo, socava la credibilidad y la sostenibilidad del sistema en su conjunto.

1. Fundamentación desde la equidad previsional

La equidad horizontal y vertical es un principio esencial del derecho previsional. Como señala Carmelo Mesa-Lago, uno de los grandes referentes de la política social en América Latina, *"los sistemas previsionales deben ser diseñados de modo tal que traten igual a quienes se encuentran en igual situación, y que redistribuyan recursos a quienes se encuentran en situación de mayor necesidad"* (Mesa-Lago, *Reassembling Social Security*, 2008). El actual régimen de zona desfavorable, en la práctica, ha derivado en una inequidad horizontal, otorgando beneficios a personas que no reúnen las condiciones objetivas ni subjetivas para recibirlos, en detrimento de quienes sí las cumplen.

Además, genera una inequidad vertical respecto de los aportantes del sistema previsional nacional que no gozan de esos beneficios y que, con sus contribuciones, financian estos suplementos. La justicia social, mal entendida, se convierte así en una transferencia arbitraria de recursos, desnaturalizando la lógica contributiva del sistema y desincentivando la cultura del esfuerzo.

2. Sustentabilidad del sistema previsional

El sistema previsional argentino arrastra un déficit estructural que obliga a una revisión constante de sus mecanismos de distribución y de acceso. Tal como advierte el economista Ricardo Arriazu: *"Cuando se asignan beneficios sin contrapartida real, sin anclaje en la realidad económica y sin controles rigurosos, se compromete la viabilidad futura del sistema y se genera una bola de nieve de pasivos contingentes que luego deben asumir las generaciones siguientes"* (Jubilaciones y desequilibrio fiscal, Revista FIEL, 2019).

Este proyecto, al evitar el otorgamiento de beneficios indebidos, contribuye a un uso racional, focalizado y eficiente de los recursos. La existencia de jubilaciones que superan incluso el salario activo del trabajador por acumulación de suplementos de zona desfavorable, sin justificación efectiva, representa una clara anomalía que debe corregirse.

3. Régimen jurídico actual y necesidad de reforma

Actualmente, la Ley 24.241 y sus normas reglamentarias establecen un esquema de prestaciones que permite, en algunas zonas del país, la incorporación de suplementos salariales y previsionales por condiciones desfavorables. En el caso de la Patagonia, la Ley 19.485 y el Decreto

1.041/73 han sido la base para que se reconozcan estos adicionales tanto en actividad como en pasividad.

Sin embargo, no se exige en el plexo normativo vigente una comprobación efectiva de la residencia, ni una vinculación prolongada con el territorio. Esta omisión ha generado un terreno fértil para el fraude. En palabras del jurista argentino Néstor Pedro Sagüés: *"La ley no puede ni debe ser cómplice de la simulación. Allí donde hay vacío, laxitud o permisividad normativa, se abre la puerta al abuso, y el derecho se convierte en instrumento de desigualdad"* (Derecho Constitucional, 2011).

4. Principio republicano y cultura cívica

Este proyecto también se inscribe en una concepción republicana de la administración pública. Como sostenía Juan Bautista Alberdi, *"gobernar es poblar, pero también gobernar es verificar y controlar"*. La república, como forma de gobierno, se sustenta en la responsabilidad, la rendición de cuentas y la legalidad. La implementación de declaraciones juradas obligatorias, con control administrativo riguroso, fortalece la institucionalidad y disuade conductas fraudulentas.

Asimismo, este tipo de medidas contribuye a reconstruir el vínculo de confianza entre el ciudadano y el Estado. Como plantea Fukuyama en *Political Order and Political Decay* (2014), *"la calidad del Estado depende no sólo de la legalidad de sus decisiones, sino también de la capacidad de implementación y control que posea"*.

5. Incentivos perversos y economía política del privilegio

En muchos casos, el régimen actual ha derivado en un fenómeno que podríamos denominar "turismo previsional", en el cual beneficiarios trasladan formalmente su domicilio a una provincia patagónica pocos

meses antes de iniciar el trámite jubilatorio, sin intención de residir efectivamente allí. Este tipo de prácticas, si bien legalmente toleradas hasta hoy, resultan éticamente cuestionables y financieramente insostenibles.

Como advirtió James Buchanan, premio Nobel de Economía y teórico del Public Choice: *"Las políticas públicas deben diseñarse contemplando no sólo los efectos deseados, sino también los incentivos que generan. Allí donde hay oportunidad de renta sin esfuerzo, se reproduce el privilegio, no la justicia"* (The Calculus of Consent, 1962).

En el caso que nos ocupa, se ha generado una distorsión tal que ciertos agentes del Estado —por ejemplo, en la Justicia Federal— pueden percibir al jubilarse más del doble de lo que cobraban en actividad, merced a suplementos injustificados y no supervisados. Esto rompe toda lógica de proporcionalidad, eficiencia y racionalidad del sistema.

6. Libertad, mérito y responsabilidad

Desde una visión liberal y meritocrática de la función pública, esta ley se alinea con los valores del esfuerzo individual, la transparencia y la igualdad ante la ley. Como señala Friedrich Hayek, *"la justicia no consiste en igualar los resultados sino en asegurar que las reglas sean iguales para todos"* (Camino de Servidumbre, 1944). Esas reglas, por supuesto, deben ser también racionales, verificables y justas.

En este sentido, exigir residencia efectiva y antecedentes laborales reales en zonas desfavorables no es una forma de exclusión, sino una garantía de que el beneficio llegue a quienes verdaderamente lo merecen. El Estado no debe ser botín de sectores organizados o de privilegios heredados, sino una plataforma de justicia distributiva genuina y responsable.

Este proyecto de ley representa un paso necesario hacia un sistema previsional más justo, transparente y sostenible. Introduce exigencias mínimas, como la residencia efectiva y el trabajo comprobable en la zona, que están en plena consonancia con los principios republicanos, liberales y democráticos. En un país donde la credibilidad del Estado está en juego y donde la sociedad exige equidad y responsabilidad, no podemos seguir tolerando regímenes que premian la simulación, castigan el mérito y erosionan los cimientos del sistema previsional.

Por todo lo expuesto solicitamos, por lo tanto, el acompañamiento de esta Honorable Cámara para avanzar en la aprobación de esta iniciativa que, sin duda, contribuirá a consolidar una Argentina más justa, eficiente y republicana.

Firmante: Gerardo Milman