



H. Cámara de Diputados de la Nación

"2021 - Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein"

PROYECTO DE LEY



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

Ley:

Artículo 1.- Modifíquese el artículo 17 de la ley 17.671, el cual quedará redactado de la siguiente manera:

“Artículo 17. — El Registro Nacional de las Personas tiene las siguientes responsabilidades en lo que respecta a la documentación:

- a) Protocolizar y archivar la documentación de estado civil de los extranjeros que se radiquen en el país, pudiendo devolver dicha documentación original cuando el recurrente justifique en forma fehaciente, a juicio de la Dirección Nacional, que abandona definitivamente el país. De dichos documentos expedirá las reproducciones que se le soliciten, de acuerdo con las tasas vigentes;
- b) Registrar la inscripción de los nacimientos, matrimonios y fallecimientos, de acuerdo con las comunicaciones recibidas de las oficinas seccionales o consulares correspondientes;
- c) Registrar los cambios de domicilios e inhabilitaciones producidas a los efectos de su remisión a los órganos electorales competentes para la actualización del registro nacional de electores y conformación de padrones electorales. Toda solicitud de cambio de domicilio requerirá para su tramitación previa acreditación del mismo, conforme lo disponga la reglamentación.
- d) Realizar las rectificaciones de nombres o de cualquier otro dato en que se hubiere incurrido en error, previa presentación del peticionante de su documentación habilitante en regla;
- e) Registrar todos aquellos antecedentes relacionados con la educación, profesiones, especialidades técnicas adquiridas, cursos de perfeccionamiento realizados y todo otro dato vinculado con esa materia;
- f) Registrar a solicitud del ciudadano que acredite la calidad de ex combatiente de la Guerra de Malvinas la leyenda: "Ex combatiente, héroe de la guerra de las Islas Malvinas";
- g) Registrar, a solicitud del ciudadano, tipo, factor y grupo sanguíneo, acreditándolo con certificado médico.

Artículo 2.- Modifíquese el artículo 18 de la ley 17.671, el cual quedará redactado de la siguiente manera:

“Artículo 18. — El Registro Nacional de las Personas es la autoridad competente para resolver en el orden administrativo las cuestiones que se susciten por dobles y falsas identificaciones o toda otra infracción que incida en la formación de los registros electorales nacionales.



H. Cámara de Diputados de la Nación

"2021 - Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein"

Las autoridades judiciales y electorales comunicaran a este registro de todo delito o infracción electoral del cual tuvieran conocimiento y que afectare la inscripción e identificación de las personas referidas en el artículo 1 de la presente ley".

Artículo 3.- Modifíquese el artículo 32 de la ley 17.671, el cual quedará redactado de la siguiente manera:

"Artículo 32. — Será reprimida con prisión de seis meses a dos años la persona que a sabiendas se hiciere identificar más de una vez con distinta identidad y la que para obtener el documento nacional de identidad emplee documentación que no corresponda a su verdadera identidad, siempre que no resulte un delito más severamente penado.

Será reprimido con una multa cuyo importe no será inferior al equivalente diez (10) tasas ni superior a cien (100) tasas o prisión de un (1) mes a un (1) año:

a) El facultativo o funcionario que expidiera certificado de defunción sin cumplir los extremos fijados en el artículo 46 de esta ley, siempre que de ello no resulte un hecho más severamente penado;

b) El funcionario o empleado que por negligencia extraviare o no rindiere cuenta satisfactoria y oportunamente de cualquier documento nacional de identidad confiado a su custodia;

c) El funcionario que en oportunidad de su alejamiento transitorio o definitivo de sus funciones no entregare a su reemplazante, bajo recibo detallado, los documentos nacionales de identidad confiados a su custodia;

d) Al funcionario que demorare ilegítimamente la identificación de una persona o la comunicación o remisión de documentos que por disposición de esta ley deba cumplir;

e) El funcionario que no denunciare oportunamente a la autoridad competente cualquier infracción a la presente ley.

f) El facultativo o funcionario que inscribiera un cambio de domicilio sin cumplir los requisitos dispuesto en el artículo 17 de esta ley y su reglamentación, siempre que de ello no resulte un hecho más severamente penado;"

Artículo 4.- Modifíquese el artículo 45 de la ley 17.671, el cual quedará redactado de la siguiente manera:

"Artículo 45. — A los fines establecidos en las leyes electorales, el Registro Nacional de las Personas, o sus delegados regionales, procederán a remitir las fichas electorales, nómina de electores fallecidos y las comunicaciones de cambio de domicilio, previa verificación de las circunstancias que acreditan dicho trámite, a los respectivos órganos con competencia electoral.

Asimismo deberá comunicarse en forma periódica y actualizada, la situación de la expedición de nuevos ejemplares de documentos nacionales de identidad para el registro correspondiente."

Artículo 5.- Modifíquese el artículo 47 de la ley 17.671, el cual quedará redactado de la siguiente manera:

"Domicilio y residencia habitual - Cambio de domicilio

Artículo 47. — Se tendrá por domicilio el definido por el Código Civil como domicilio real y por residencia habitual el lugar donde la persona habite la mayor parte del año. La edad y el último domicilio anotado en el documento nacional de identidad son los únicos válidos a los efectos militares y electorales que determinen las leyes respectivas.

Se tendrá como cambio de domicilio el traslado de la residencia de un lugar a otro con ánimo de permanecer en ella. Todas las personas de existencia visible o sus representantes legales, comprendidas en la presente ley, están obligados a comunicar y acreditar en las oficinas seccionales, consulares o que se habiliten



H. Cámara de Diputados de la Nación

“2021 - Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein”

como tales, el cambio de domicilio, dentro de los treinta días de haberse producido la novedad.”

Artículo 6.- Modifíquese el artículo 17 bis, del código electoral nacional (ley 19.945, t.o. por decreto N° 2135 y sus modificatorias), el que quedará redactado de la siguiente manera:

“Artículo 17 bis — Actualización. La actualización y depuración de los registros es permanente, y tiene por objeto:

- a) Incluir los datos de los nuevos electores inscritos;
- b) Asegurar que en la base de datos no exista más de un (1) registro válido para un mismo elector;
- c) Depurar los registros ya existentes por cambio de domicilio acreditado ante el registro nacional de las personas por los electores;
- d) Actualizar la profesión de los electores;
- e) Excluir a los electores fallecidos.”

Artículo 7.- Modifíquese el artículo 139 del código electoral nacional (ley 19.945, t.o. por decreto N° 2135 y sus modificatorias), el que quedará redactado de la siguiente manera:

“Artículo 139. - Delitos. Enumeración. Se penará con prisión de uno a tres años a quien:

- a) Con violencia o intimidación impidiere ejercer un cargo electoral o el derecho al sufragio;
- b) Compeliere a un elector a votar de manera determinada;
- c) Lo privare de la libertad, antes o durante las horas señaladas para la elección, para imposibilitarle el ejercicio de un cargo electoral o el sufragio;
- d) Suplantare a un sufragante o votare más de una vez en la misma elección o de cualquier otra manera emitiere su voto sin derecho;
- e) Sustrajere, destruyere o sustituyere urnas utilizadas en una elección antes de realizarse el escrutinio;
- f) Hiciere lo mismo con las boletas de sufragio desde que éstas fueron depositadas por los electores hasta la terminación del escrutinio;
- g) Igualmente, antes de la emisión del voto, sustrajere boletas del cuarto oscuro, las destruyere, sustituyere o adulterare u ocultare;
- h) Falsificare, en todo o en parte, o usare falsificada, sustrajere, destruyere, adulterare u ocultare una lista de sufragios o acta de escrutinio, o por cualquier medio hiciere imposible o defectuoso el escrutinio de una elección;
- i) Falseare el resultado del escrutinio.
- j) Con violencia, intimidación, promesa, engaño o de cualquier manera obligare o indujere a un electoral a mudar o modificar su domicilio.”

Artículo 8.- Deróguese el artículo 3° de la Resolución N° 1101/11 del Registro Nacional de las Personas del 6/5/2011.

Artículo 9.- Déjense sin efecto todas las disposiciones que se opongan a lo establecido en la presente Ley.

Artículo 10.- Invítese a las provincias y demás jurisdicciones locales a readecuar y actualizar sus normativas en conformidad con la presente ley.

Artículo 11.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Dip. Nac. M. Soledad Carrizo



H. Cámara de Diputados de la Nación

"2021 - Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein"

FUNDAMENTOS

Sr. Presidente,

Ponemos nuevamente a su consideración este proyecto, reproduciendo fielmente los fundamentos ofrecidos en instancias de su presentación original a través del proyecto de ley expediente 0848-D-2019; el cual ha perdido estado parlamentario y que pretendemos nuevamente debatir.

Quienes suscribimos este proyecto procuramos el diseño de una herramienta para fortalecer y resguardar los presupuestos de la democracia como régimen político, esto es, la genuina participación de la ciudadanía a través del sufragio, la puridad de los procesos electorales y la representación política como única forma posible de transmitir la voluntad ciudadana al proceso decisional del estado.

Así, la idea de representación democrática que nuestra constitución enarbola al expresar que el pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución; debe garantizar el reflejo fidedigno de la voluntad soberana de una comunidad, instrumentada a través de los procesos electivos.

Tal como en numerosos precedentes la propia Cámara Electoral Nacional y la Corte Suprema de Justicia de la Nación han expresado, la raíz de todo sistema democrático es el sufragio, que constituye la función constitucional a través de la cual el cuerpo electoral expresa la voluntad soberana de la Nación y determina el carácter representativo de las autoridades.

Como motor de este proyecto, resulta preocupante la creciente práctica de cambios de domicilios que falazmente se realizan con la vocación de modificar la conformación real de los padrones electorales y distorsionar así su integración, con el único objetivo de afectar el proceso decisional electoral de una comunidad. Tales prácticas provocan una escisión entre la voluntad real del electorado que conforma una determinada división territorial (a los fines electorales: distrito, sección, circuito, etc.) y el resultado obtenido en dicho proceso electoral; ello, en la medida que intervienen electores que se incorporan falazmente a dicho padrón a través de un simple trámite de denuncia/declaración de nuevo domicilio sin acreditar constancia para ello; y logrando así modificar el resultado del proceso electoral; sin cuya participación hubiera sido diferente.

En este contexto, nos encontramos frente a una compleja situación: el libre ejercicio de mudar y disponer un domicilio, en un extremo; y en el otro, la maliciosa intención de que ello persiga una deliberada afectación al proceso democrático de sufragio.

Así, la práctica clientelar tiene efectos extremadamente perniciosos sobre los principios fundamentales del régimen representativo y en particular sobre la expresión genuina de la voluntad del elector, que es su presupuesto.

El sinnúmero de denuncias que se han presentado durante las elecciones locales y nacionales en los últimos años sobre situaciones de esta naturaleza, ha desnudado una lamentable práctica que pese a encontrarse perseguida como delito electoral (art. 137 del código electoral), resulta posible y fácilmente realizable en nuestro país en cuanto no existe en una disposición normativa que ordene ningún tipo de acreditación para la inscripción de un nuevo domicilio. Muy por el contrario, el propio órgano competente en la materia registral, ha dispuesto en el año 2011 la no exigencia de ningún tipo de acreditación para



H. Cámara de Diputados de la Nación

“2021 - Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein”

realizar un cambio de domicilio. Esto se evidencia a través del artículo 3 de la Resolución N° 1101/11 DNRNP en cuanto establece que “para ningún trámite identificatorio, sea de Documento Nacional de Identidad o Pasaporte, se deberá exigir certificación de domicilio alguna”. Dicha determinación de no requerir acreditación habilita el incremento de estas prácticas, facilitando que toda persona pueda registrar un nuevo domicilio sin requerir prueba de su veracidad.

Por todo lo preliminarmente expuesto, proponemos el siguiente proyecto de ley tendiente a modificar la actual modulación normativa en la materia, proponiendo la reconfiguración de la ley 17.671 de Identificación, registro y clasificación del potencial humano nacional y la readecuación del Código electoral nacional ley 19.945 -t.o. por decreto N° 2135 y sus modificatorias-, incorporando la acreditación como requisito esencial e ineludible para la denuncia de un nuevo domicilio.

I- Del domicilio y la inclusión en el registro nacional de electorales

Nuestro código civil define al domicilio en su artículo 73 al expresar: Domicilio real. La persona humana tiene domicilio real en el lugar de su residencia habitual; estableciendo a continuación en el artículo 77 el principio de libertad de domicilio: Cambio de domicilio. El domicilio puede cambiarse de un lugar a otro. Esta facultad no puede ser coartada por contrato, ni por disposición de última voluntad. El cambio de domicilio se verifica instantáneamente por el hecho de trasladar la residencia de un lugar a otro con ánimo de permanecer en ella.

De ello se infiere en su consecuencia, que la registración de un nuevo domicilio (obligación prescripta en el segundo párrafo del artículo 47 de la ley 17.671) responde exclusivamente al traslado de la residencia de un lugar a otro con ánimo de permanecer en ella. Caso contrario, todo cambio de domicilio que no resulte de un traslado de residencia sería a todas luces improcedente para su registración. La ya mencionada ley 17.671 de Identificación, registro y clasificación del potencial humano nacional expresa en la primera parte de su artículo 47 que “Se tendrá por domicilio el definido por el Código Civil como domicilio real y por residencia habitual el lugar donde la persona habite la mayor parte del año. La edad y el último domicilio anotado en el documento nacional de identidad son los únicos válidos a los efectos militares y electorales que determinen las leyes respectivas”; reafirmando de esta manera el presupuesto de que el domicilio real es a los efectos de su registración, el lugar donde la persona habita la mayor parte del año, y consecuentemente, su cambio implica precisamente una voluntad expresa y manifiesta de hacerlo en otro espacio territorial.

Este contexto normativo es completado con las precisiones del Código Electoral Nacional en cuanto prescribe la vinculación del domicilio registrado con el derecho político activo del sufragio al expresar en su Artículo 2. – “Prueba de esa condición. La calidad de elector se prueba, a los fines del sufragio exclusivamente por su inclusión en el registro electoral; y artículo 17 tercer párrafo que El Registro Nacional de las Personas deberá remitir al Registro Nacional de Electores, en forma electrónica los datos que correspondan a los electores y futuros electores (...)”.

En resumidas cuentas, el código electoral establece las pautas para el proceso eleccionario, estableciéndose allí que son electores los argentinos nativos y por opción, desde los dieciséis (16) años de edad, y los argentinos naturalizados, desde los dieciocho (18) años de edad, que no tengan ninguna de las inhabilitaciones previstas en esta ley; cuya calidad se prueba, a los fines del sufragio exclusivamente por su inclusión en el registro electoral.

El Registro Nacional de Electores es organizado en nuestro país por la Cámara Nacional Electoral, quien resulta competente para la organización, confección y actualización de los datos que lo componen.



H. Cámara de Diputados de la Nación

"2021 - Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein"

El Registro Nacional de las Personas remite al Registro Nacional de Electores los datos que correspondan a los electores y futuros electores.

Así, los padrones electorales están basados en la información que brindan los registros civiles municipales y provinciales al Registro Nacional de las Personas a partir de la simple declaración de domicilio e identidad de quienes están habilitados para votar. Sobre los datos remitidos por el Registro Nacional de las personas, se conforma finalmente el registro nacional electoral y la confección de los padrones electorales que luego serán utilizados el día de la elección.

De tal manera, la conformación de los padrones de determinado territorio queda librada a la sola declaración de las personas acerca de su domicilio, cuestión esta que no reclama por parte del denunciante, prueba alguna que lo acredite.

Desde el año 2011, la ya mencionada Resolución N° 1101/11 DNRN expresamente suprime la exigencia de prueba o acreditación para dicha declaración.

II- La problemática de la libre denuncia de domicilio y la democracia representativa.

No obstante no constituir la residencia un requisito esencial para el elector (derecho de sufragio activo), tal como si resulta constitucionalmente ordenatorio para otros cargos electivos como diputados y senadores nacionales e incluso el presidente de la nación (v.g. artículos 48, 55 y 89 CN); la veracidad del domicilio declarado si constituye una garantía para el correcto desenvolvimiento del proceso electoral y la voluntad del electorado.

En numerosos precedentes la Cámara Nacional Electoral ha señalado la importancia de un garantizar un sano proceso electoral: "El vocablo sufragio -suffragium- significa ayuda y aporta esa ayuda para que pueda desplegarse el poder electoral del pueblo y, a la vez, manifestar su voluntad cuantitativa y cualitativa, obteniéndose determinado grado de consenso. Es un derecho público subjetivo entre los derechos políticos funcionales; la facultad jurídico política del ciudadano de elegir y ser elegido. (...)". Y, "El ejercicio del derecho de sufragar se lleva a la práctica realmente por los ciudadanos en los procesos electorales. Los electores emiten sus votos, imputables, en última instancia, al pueblo; cuya potencia y energía electoral le permitirá tomar la decisión escrutada formando su voluntad política. Para ello, es preciso que se aseguren en su pureza comicios honorables y garantidos mediante la previa formación del padrón electoral. (...)".

La problemática que por medio de este proyecto se denuncia y pretende revertir, reside entonces en la existencia e incremento de prácticas fraudulentas que a través de la declaración de domicilios inexistentes o que no se condicen con la realidad del elector buscan afectar la composición verídica del padrón electoral de determinado espacio territorial.

En este sentido resulta de máxima claridad lo dispuesto por la Cámara Nacional Electoral a través de la acordada extraordinaria N° 57 del 04/07/2017 -sobre pautas, procedimientos y condiciones para la fiscalización ordinaria y extraordinaria del Registro Nacional de Electores y de los subregistros de electores de distrito y el modelo de acta de constatación presencial del domicilio declarado- para atender las crecientes denuncias sobre este tipo de maniobras fraudulentas que tienden a viciar la veracidad del padrón electoral.

Entre los considerandos de dicha acordada se señala con especial consideración a la Resolución N° 1101/11 DNRNP en cuanto permite el desarrollo de estas prácticas: "Que, finalmente, no es ocioso destacar que la posibilidad de que los ciudadanos generen inscripciones deficientes de domicilios -erróneamente consignado, impreciso, falso, o incluso inexistente- se ha visto allanada desde que el Registro Nacional de las Personas dejó de exigir -para la toma de trámites- la



H. Cámara de Diputados de la Nación

"2021 - Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein"

acreditación del domicilio declarado (cf. art. 3° de la Resolución N° 1101/11 DNRNP) (...)"

De allí se desprende con prístina claridad la problemática y el requerimiento que este órgano judicial efectúa en su parte resolutive al expresar 2°.-Requerir al Registro Nacional de las Personas que, para la toma de trámites que impliquen un cambio de domicilio, considere restablecer como requisito obligatorio la acreditación del mismo mediante la presentación de un certificado de domicilio, boleta de servicio u otra documentación que estime pertinente.

III- La importancia del proyecto

Tal como hemos expresado, esta práctica distorsiva de un proceso electoral está dada a través del incremento de electores en un padrón con la intencionalidad de viciar la voluntad genuina de quienes residen efectivamente en dichas divisiones territoriales; utilizando un simple mecanismo formal de denuncia de nuevo domicilio sin acreditar su residencia o permanencia en tal lugar o veracidad en su declaración, permitiendo así que una persona ajena al contexto territorial pueda influir en el proceso decisonal democrático, alternando el resultado de la elección; sin cuya injerencia hubiera sido otro.

Este comportamiento resulta agravante en la medida que "La certeza y la exactitud de los registros de electores representan una de las más relevantes garantías con que cuenta el cuerpo electoral" , y con ello, la democracia como proceso decisonal de todos los miembros que integran la comunidad política. Por ello, "Es necesario que quien vota conozca el lugar para saber qué es lo que le conviene a ese grupo social. El domicilio electoral no sólo es un domicilio individual porque tiene relevancia colectiva con efectos institucionales: el lugar donde está fijado condiciona a todo un grupo social y el resultado determina a sus instituciones" .

Estos mecanismos viciosos de la voluntad electoral afectan las bases mismas de la representación y de la democracia, al decir de la propia CNE "La práctica clientelar tiene efectos extremadamente perniciosos sobre los principios fundamentales del régimen representativo y en particular sobre la expresión genuina de la voluntad del elector, que es su presupuesto".

En resumidas cuentas, la democracia constituye un mecanismo de formulación de las decisiones estadales con carácter bidireccional horizontal-vertical, es decir ascendente desde su base, procurando la mayor participación posible de los destinatarios de dichas decisiones en todos los asuntos que le afectan.

Así, los súbditos en la democracia se transforman en ciudadanos que participan de la formación de la voluntad del estado a través de la idea de la representación, esto es, una democracia indirecta.

Sin embargo, la democracia no es simplemente una forma de gobierno sino un régimen político. Ello, en la medida que incluye un mecanismo decisonal (forma de gobierno) y el conjunto de valores, principios y reglas que dan sustento y sustancia a dicha forma, lo que comúnmente se denomina contenido sustancial o vigencia sociológica de la democracia .

Desde esta perspectiva, la democracia como régimen político manifiesta una determinada concepción del hombre y la comunidad política, sustentando la igualdad y la libertad como presupuestos esenciales.

De esto se concluye que la democracia como régimen político implica no sólo un formalismo procedimental para la toma de decisiones, esto es, un conjunto de reglas que admitan y promuevan la participación de los interesados; sino un especial escenario de creencia y valores sobre la utilidad de dicho sistema y un especial comportamiento de los actores involucrados.



H. Cámara de Diputados de la Nación

"2021 - Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein"

En los términos en los que ha sido redactado este proyecto, se busca garantizar precisamente tanto el correcto desenvolvimiento del procedimiento formal para la toma de decisiones, cuanto encauzar el comportamiento de los actores involucrados, protegiendo el ejercicio de su derecho político activo y la voluntad política de una comunidad ante la elección de sus autoridades.

Así, el proyecto que ponemos a su consideración se expresa en la modificación de 3 fuentes normativas centrales:

- 1- La modificación de los artículos 17, 18, 32, 45 y 47 de la ley 17.671 de Identificación, registro y clasificación del potencial humano nacional.
- 2- La modificación de los artículos 17 bis y 139 del código electoral nacional (ley 19.945, t.o. por decreto N° 2135 y sus modificatorias).
- 3- La derogación del artículo 3 de la Resolución N° 1101/11 DNRNP en cuanto exime de la acreditación suficiente para la tramitación de los cambios de domicilio. Del artículo propuesto se evidencia no sólo la incorporación de la acreditación como requisito para la tramitación de toda solicitud de cambio de domicilio; sino también la modificación del régimen punitivo hacia este tipo de prácticas, incorporando la sanción hacia el funcionario que inscribiera un cambio de domicilio sin cumplimentar los requerimientos reglamentarios de acreditación de domicilio, e incorporando también la figura del promotor, dirigido a toda persona que con violencia, intimidación, promesa, engaño o de cualquier manera obligare o indujere a un electoral a mudar o modificar su domicilio, modificando así la redacción actual del artículo 139 del código electoral nacional.

De esta manera, y guiado con el propósito de revertir la problemática señalada, esto es, la falaz modificación de los padrones electorales, dado por los dos extremos identificados: tanto por la deficiencia reglamentaria (resolución N° 1101/11 DNRNP) a todas luces inadmisibles, cuanto por la falta de previsiones normativas que expresamente ordenen este requerimiento y persigan con mayor precisión este delito; invitamos finalmente a todas las provincias y gobiernos locales, en los límites de su competencia, a la readecuación de sus ordenamientos locales procurando el saneamiento de sus procesos electorales y el respeto por la genuina voluntad electoral de sus comunidades.

Conscientes de la necesidad de atender esta problemática, y hacer efectiva la promesa constitucional de garantizar el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular y de las leyes que se dicten en consecuencia, ponemos a consideración este proyecto de ley modificatorio; confiando en su aprobación y recordando que en la fuerza soberana de la ciudadanía, descansa la legitimidad de nuestra autoridad y la correcta misión a la cual hemos sido llamados.

Dip. Nac. M. Soledad Carrizo