

## SESIONES ORDINARIAS

2012

## ORDEN DEL DÍA N° 1164

COMISIONES DE ASUNTOS CONSTITUCIONALES  
Y DE JUSTICIA

Impreso el día 26 de octubre de 2012

Término del artículo 113: 6 de noviembre de 2012

SUMARIO: **Código Electoral Nacional.** Modificación habilitando el sufragio a partir de los dieciséis años de edad. (118-S.-2012.)

- I. Dictamen de mayoría.
- II. Dictamen de minoría.
- III. Dictamen de minoría.
- IV. Dictamen de minoría.
- V. Dictamen de minoría.
- VI. Dictamen de minoría.
- VII. Dictamen de minoría.

## I

## Dictamen de mayoría

*Honorable Cámara:*

Las comisiones de Asuntos Constitucionales y de Justicia han considerado el proyecto de ley venido en revisión del Honorable Senado por el cual se modifica el Código Electoral Nacional habilitando el sufragio a partir de los 16 años de edad y otras cuestiones conexas, y teniendo a la vista los de los señores diputados Gullo, Puiggrós y Pasini; Yoma, Conti y Kosiner; Caselles; Ibarra (E.); y el de Lozano, Donda Pérez, Milman, De Gennaro, Riestra y Parada; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconsejan su sanción.

Sala de las comisiones, 23 de octubre de 2012.

*Diana B. Conti. – Jorge R. Yoma. – Jorge A. Landau. – Anabel Fernández Sagasti. – Marcos Cleri. – Pablo F. J. Kosiner. – Jorge Rivas<sup>1</sup>. – Oscar E. N. Albriue.*

*– Gloria Bidegain. – Eric Calcagno y Maillmann. – Luis F. J. Cigogna. – Stella Maris Córdoba. – Alfredo C. Dato. – Eduardo E. de Pedro. – Juan C. Díaz Roig. – Juan C. Forconi. – Fabián M. Francioni. – María T. García. – Graciela M. Giannettasio. – Leonardo Grosso. – Carlos M. Kunkel. – Mario A. Metaza. – Carlos J. Moreno. – Juan M. Pais. – Héctor P. Recalde.*

Buenos Aires, 17 de octubre de 2012.

*Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.*

Tengo el honor de dirigirme al señor presidente, a fin de comunicarle que el Honorable Senado, en la fecha, ha sancionado el siguiente proyecto de ley que paso en revisión a esa Honorable Cámara:

*El Senado y Cámara de Diputados,...*

Artículo 1° – Modifícase el artículo 7° de la ley 346, que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 7°: Los argentinos que hubiesen cumplido la edad de dieciséis (16) años, gozan de todos los derechos políticos conforme a la Constitución y a las leyes de la República.

Art. 2° – Modifícanse el inciso b) del artículo 10 y artículo 10 bis de la ley 17.671 que quedarán redactados la siguiente manera:

- b) Al cumplir la persona los catorce (14) años de edad, oportunidad en que se completarán todos los datos y antecedentes, incluyendo una nueva fotografía. En esta etapa de actualización, que suple al anterior enrolamiento y empadronamiento, se entregará el documento nacional de identidad que corresponde;

<sup>1</sup> El señor diputado Rivas manifestó su voluntad de adherir al presente dictamen. Francisco D. Crescenzi, secretario de Asuntos Constitucionales.

Artículo 10 bis: En oportunidad de la primera actualización de los datos de identificación, se requerirá la presentación del certificado que acredite escolaridad actual, extendido por autoridad competente.

Al tramitar la persona la actualización prevista a los catorce (14) años de edad, se solicitará el certificado de aprobación de la Educación General Básica, o la acreditación de escolaridad actual.

Art. 3° – Modifícanse los artículos 1°, 6°, 12, 15, 18, 25, 26, 28, 29, 33, 35, 41, 43, 61, 68, 72, 73, 75 y 75 bis, 86, 87, 88, 89, 92, 94, 95, 112, 125, 127 y 137 de la ley 19.945, que quedarán redactados de la siguiente manera:

Artículo 1°: 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.

Artículo 6°: *Inmunidad del elector.* Ninguna autoridad estará facultada para reducir a prisión al elector desde veinticuatro (24) horas antes de la elección hasta la clausura del comicio, salvo el caso de flagrante delito o cuando existiera orden emanada de juez competente. Fuera de estos supuestos no se le estorbará en el tránsito desde su domicilio hasta el lugar donde aquél se halle instalado, ni podrá ser molestado en el desempeño de sus funciones.

Artículo 12: *Deber de votar.* Todo elector tiene el deber de votar en la elección nacional que se realice en su distrito.

Quedan exentos de esa obligación:

- a) Los jueces y sus auxiliares que por imperio de esta ley deban asistir a sus oficinas y mantenerlas abiertas mientras dure el acto comicial;
- b) Los que el día de la elección se encuentren a más de quinientos (500) kilómetros del lugar donde deban votar y justifiquen que el alejamiento obedece a motivos razonables.

Tales electores se presentarán el día de la elección a la autoridad policial más próxima, la que extenderá certificación escrita que acredite la comparecencia;

- c) Los enfermos o imposibilitados por fuerza mayor, suficientemente comprobada, que les impida asistir al acto. Estas causales deberán ser justificadas en primer término por médicos del servicio de sanidad nacional; en su defecto por médicos oficiales, provinciales o municipales, y en ausencia de éstos por médicos particulares.

Los profesionales oficiales de referencia estarán obligados a responder, el día del comicio, al requerimiento del elector enfermo o imposibilitado, debiendo concurrir a su domicilio para verificar esas circunstancias y hacerle entrega del certificado correspondiente;

- d) El personal de organismos y empresas de servicios públicos que por razones atinentes a su cumplimiento deban realizar tareas que le impidan asistir al comicio durante su desarrollo. En ese caso el empleador o su representante legal comunicarán al Ministerio del Interior y Transporte la nómina respectiva con diez (10) días de anticipación a la fecha de la elección, expidiendo, por separado, la pertinente certificación.

La falsedad en las certificaciones aquí previstas hará pasible a los que la hubiesen otorgado de las penas establecidas en el artículo 292 del Código Penal. Las exenciones que consagra este artículo son de carácter optativo para el elector.

Artículo 15: *Registro nacional de electores.* El registro nacional de electores es único y contiene los siguientes subregistros:

1. De electores por distrito.
2. De electores inhabilitados y excluidos.
3. De electores residentes en el exterior.
4. De electores privados de la libertad.

El registro nacional de electores consta de registros informatizados y de soporte documental impreso. El registro informatizado debe contener, por cada elector, los siguientes datos: apellidos y nombres, sexo, lugar y fecha de nacimiento, domicilio, profesión, tipo y número de documento cívico, especificando de qué ejemplar se trata, fecha de identificación y datos filiatorios. Se consignará la condición de ausente por desaparición forzada en los casos que correspondiere. La autoridad de aplicación determina en qué forma se incorporan las huellas dactilares, fotografía y firma de los electores. El soporte documental impreso deberá contener además de los datos establecidos para el registro informatizado, las huellas dactilares y la firma original del elector, y la fotografía.

Corresponde a la justicia nacional electoral actualizar la profesión de los electores.

Artículo 18: *Registro de infractores al deber de votar.* La Cámara Nacional Electoral llevará un registro de infractores al deber de votar establecido en el artículo 12. Luego de cada elección nacional, elaborará un listado por distrito, con nombre, apellido y matrícula de los electores mayores de dieciocho (18) años y menores de setenta (70)

años de edad de quienes no se tenga constancia de emisión del voto, el que pondrá en conocimiento del Poder Ejecutivo. Los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires podrán solicitar a la cámara el listado correspondiente a los electores de su distrito.

**Artículo 25:** *De los padrones provisionales.* El registro nacional de electores y los subregistros de electores de todos los distritos tienen carácter público, con las previsiones legales de privacidad correspondientes, para ser susceptibles de correcciones por parte de los electores inscritos en ellos. Los padrones provisionales están compuestos por los datos de los subregistros de electores por distrito, incluidas las novedades registradas hasta ciento ochenta (180) días antes de cada elección general, así como también las personas que cumplan dieciséis (16) años de edad hasta el mismo día del comicio. Los padrones provisionales de electores contendrán los siguientes datos: número y clase de documento cívico, apellido, nombre y domicilio de los inscritos. Los mismos deberán estar ordenados por distrito y sección.

Los juzgados electorales podrán requerir la colaboración de la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior y Transporte para la impresión de las listas provisionales y supervisarán e inspeccionarán todo el proceso de impresión.

**Artículo 26:** *Difusión de padrones provisionales.* La Cámara Nacional Electoral dispondrá la publicación de los padrones provisionales y de residentes en el exterior diez (10) días después de la fecha de cierre del registro para cada elección, en su sitio web y/o por otros medios que considere convenientes, con las previsiones legales de privacidad correspondientes, para ser susceptible de correcciones por parte de los electores inscritos en él. Se deberá dar a publicidad la forma para realizar eventuales denuncias y reclamos, así como también las consultas al padrón provisional.

**Artículo 28:** *Eliminación de electores. Procedimiento.* En el mismo período, cualquier elector o partido político tendrá derecho a pedir, al juzgado federal con competencia electoral, que se eliminen o tachen del padrón los electores fallecidos, los inscritos más de una vez o los que se encuentren comprendidos en las inhabilidades establecidas en esta ley. Previa verificación sumaria de los hechos que se invoquen y de la audiencia que se concederá al elector impugnado, en caso de corresponder, los jueces dictarán resolución. Si hicieran lugar al reclamo comunicarán a la Cámara Nacional Electoral para que disponga la anotación de la inhabilitación en el registro nacional de electores. En cuanto a los fallecidos o inscritos más de una vez, se eliminarán los registros tanto informáticos como los soportes en papel.

El impugnante podrá tomar conocimiento de las actuaciones posteriores y será notificado en todos los casos de la resolución definitiva, pero no tendrá participación en la sustanciación de la información que tramitará con vista al agente fiscal.

**Artículo 29:** *Padrón definitivo.* Los padrones provisorios depurados constituirán el padrón electoral definitivo destinado a las elecciones primarias y a las elecciones generales, que tendrá que hallarse impreso treinta (30) días antes de la fecha de la elección primaria de acuerdo con las reglas fijadas en el artículo 31.

El padrón se ordenará de acuerdo a las demarcaciones territoriales, las mesas electorales correspondientes y por orden alfabético por apellido.

Compondrán el padrón de mesa definitivo destinado al comicio, el número de orden del elector, un código de individualización que permita la lectura automatizada de cada uno de los electores, los datos que para los padrones provisionales requiere la presente ley y un espacio para la firma.

**Artículo 33:** *Errores u omisiones. Plazos para subsanarlos.* Los electores estarán facultados para pedir, hasta veinte días antes del acto comicial, que se subsanen los errores y omisiones existentes en el padrón. Ello podrá hacerse personalmente o por carta certificada con aviso de recepción, en forma gratuita, y los jueces dispondrán se tome nota de las rectificaciones e inscripciones a que hubiere lugar en los ejemplares del juzgado, y en los que deben remitir para la elección al presidente del comicio.

No darán órdenes directas de inclusión de electores en los ejemplares ya enviados a los presidentes de mesa.

Las reclamaciones que autoriza este artículo se limitarán exclusivamente a la enmienda de erratas u omisiones. No serán admisibles las reclamaciones e impugnaciones a que se refieren los artículos 27 y 28 de esta ley, las cuales tendrán que ser formuladas en las oportunidades allí señaladas.

**Artículo 35:** *Comunicación de autoridades civiles y militares respecto de electores inhabilitados.* Las autoridades civiles y militares deberán formalizar, noventa (90) días antes de cada elección, mediante comunicación a los jueces electorales, la referencia de los electores inhabilitados en virtud de las prescripciones del artículo 3° y que se hallasen bajo sus órdenes o custodia o inscritos en los registros a su cargo.

El incumplimiento de las obligaciones determinadas en el presente artículo, pasados treinta (30) días del plazo fijado en ellos y sin necesidad de requerimiento alguno, hará incurrir a los funcionarios responsables en falta grave administrativa. Los jueces electorales comunicarán el hecho a los respectivos superiores jerárquicos a los fines que corresponda.

Si las autoridades que se mencionan aquí no tuviesen bajo sus órdenes o custodia a electores comprendidos en la prescripción del artículo 3°, igualmente lo harán saber a los jueces pertinentes en el plazo a que alude el primero de ellos.

Artículo 41: *Mesas electorales.* Cada circuito se dividirá en mesas las que se constituirán con hasta trescientos cincuenta (350) electores inscritos, agrupados por orden alfabético.

Si realizado tal agrupamiento de electores quedare una fracción inferior a sesenta (60), se incorporará a la mesa que el juez determine. Si restare una fracción de sesenta (60) o más, se formará con la misma una mesa electoral. Los jueces electorales pueden constituir mesas electorales, en aquellos circuitos cuyos núcleos de población estén separados por largas distancias o accidentes geográficos que dificulten la concurrencia de los electores al comicio, agrupando a los electores considerando la proximidad de sus domicilios y por orden alfabético.

Los electores domiciliados dentro de cada circuito se ordenarán alfabéticamente. Una vez realizada esta operación se procederá a agruparlos en mesas electorales, conforme a las disposiciones del presente artículo.

Artículo 43: *Atribuciones y deberes.* Tienen las siguientes atribuciones y deberes, sin perjuicio de lo establecido en la ley 19.108 y reglamento para la justicia nacional:

1. Proponer a las personas que deban ocupar el cargo de secretario, prosecretario y demás empleos.
2. Aplicar sanciones disciplinarias, inclusive arresto de hasta quince días, a quienes incurrieren en falta respecto a su autoridad o investidura o a la de los demás funcionarios de la Secretaría Electoral, u obstruyeren su normal ejercicio.
3. Imponer al secretario, prosecretario o empleados sanciones disciplinarias con sujeción a lo previsto en el reglamento para la justicia nacional. Además, en casos graves, podrán solicitar la remoción de éstos a la Cámara Nacional Electoral.
4. Recibir y atender las reclamaciones interpuestas por cualquier elector y por los apoderados de los partidos políticos, sobre los datos consignados en los aludidos registros.
5. Designar auxiliares ad hoc, para la realización de tareas electorales, a funcionarios nacionales, provinciales o municipales.

Las designaciones se considerarán carga pública.

6. Cumplimentar las demás funciones que esta ley les encomienda específicamente.

Artículo 61: *Resolución judicial.* Dentro de los cinco (5) días subsiguientes el juez dictará resolución, con expresión concreta y precisa de los hechos que la fundamentan, respecto de la calidad de los candidatos. La misma será apelable dentro de las cuarenta y ocho (48) horas ante la Cámara Nacional Electoral, la que resolverá en el plazo de tres (3) días por decisión fundada.

Si por sentencia firme se estableciera que algún candidato no reúne las calidades necesarias se correrá el orden de lista de los titulares y se completará con el primer suplente, trasladándose también el orden de ésta; y el partido político a que pertenezca podrá registrar otro suplente en el último lugar de la lista en el término de cuarenta y ocho (48) horas a contar de aquella resolución. En la misma forma, se sustanciarán las nuevas sustituciones.

En caso de renuncia, fallecimiento o incapacidad sobreviniente, el candidato presidencial será reemplazado por el candidato a vicepresidente. En caso de vacancia del vicepresidente, la agrupación política que lo haya registrado deberá proceder a su reemplazo en el término de tres (3) días. Tal designación debe recaer en un elector que haya participado en las elecciones primarias como precandidato de la lista en la que se produjo la vacante.

Todas las resoluciones se notificarán por telegrama colacionado, quedando firme después de las cuarenta y ocho (48) horas de notificadas.

La lista oficializada de candidatos será comunicada por el juez a la junta electoral dentro de las veinticuatro (24) horas de hallarse firme su decisión o inmediatamente de constituida la misma en su caso.

Artículo 68: *Miembros de las fuerzas armadas. Limitaciones de su actuación durante el acto electoral.* Los jefes u oficiales de las fuerzas armadas y autoridades policiales nacionales, provinciales, territoriales y municipales, no podrán encabezar grupos de electores durante la elección, ni hacer valer la influencia de sus cargos para coartar la libertad de sufragio ni realizar reuniones con el propósito de influir en los actos comiciales.

Al personal retirado de las fuerzas armadas, cualquiera fuera su jerarquía, le está vedado asistir al acto electoral vistiendo su uniforme.

El personal de las fuerzas armadas y de seguridad en actividad, tiene derecho a concurrir a los comicios de uniforme y portando sus armas reglamentarias.

Artículo 72: *Autoridades de la mesa.* Para la designación de las autoridades de mesa se dará prioridad a los electores que resulten de una selección aleatoria por medios informáticos en la cual se debe tener en cuenta su grado de instrucción y edad, a los electores que hayan sido capacitados



a tal efecto y a continuación a los inscritos en el registro público de postulantes a autoridades de mesa.

Cada mesa electoral tendrá como única autoridad un funcionario que actuará con el título de presidente. Se designará también un suplente, que auxiliará al presidente y lo reemplazará en los casos que esta ley determina.

En caso de tratarse de la elección de presidente y vicepresidente de la Nación, las autoridades de mesa designadas para la primera vuelta cumplirán también esa función en caso de llevarse a cabo la segunda vuelta.

Los electores que hayan cumplido funciones como autoridades de mesa recibirán una compensación consistente en una suma fija en concepto de viático.

Sesenta (60) días antes de la fecha fijada para el comicio, el Ministerio del Interior y Transporte determinará la suma que se liquidará en concepto del viático, estableciendo el procedimiento para su pago que se efectuará dentro de los sesenta (60) días de realizado el comicio, informando de la resolución al juez federal con competencia electoral de cada distrito. Si se realizara segunda vuelta se sumarán ambas compensaciones y se cancelarán dentro de un mismo plazo.

**Artículo 73: Requisitos.** Los presidentes y suplentes deberán reunir las calidades siguientes:

1. Ser elector hábil;
2. Tener entre dieciocho (18) y setenta (70) años de edad;
3. Residir en la sección electoral donde deba desempeñarse;
4. Saber leer y escribir.

A los efectos de verificar la concurrencia de estos requisitos, las juntas electorales están facultadas para solicitar de las autoridades pertinentes los datos y antecedentes que estimen necesarios.

**Artículo 75: Designación de las autoridades.** El juzgado federal con competencia electoral nombrará a los presidentes y suplentes para cada mesa, con una antelación no menor de treinta (30) días a la fecha de las elecciones primarias debiendo ratificar tal designación para las elecciones generales.

Las autoridades de mesa deberán figurar en el padrón de la mesa para la cual sean designados.

Las notificaciones de designación se cursarán por el correo de la Nación o por intermedio de los servicios especiales de comunicación que tengan los organismos de seguridad, ya sean nacionales o provinciales.

- a) La excusación de quienes resultaren designados se formulará dentro de los tres días de notificados y únicamente podrán invocarse razones de enfermedad o de fuerza mayor

debidamente justificadas. Transcurrido este plazo sólo podrán excusarse por causas sobrevinientes, las que serán objeto de consideración especial por la junta;

- b) Es causal de excepción el desempeñar funciones de organización y/o dirección de un partido político y/o ser candidato. Se acreditará mediante certificación de las autoridades del respectivo partido;
- c) A los efectos de la justificación por los presidentes o suplentes de mesa de la enfermedad que les impida concurrir al acto electoral, solamente tendrán validez los certificados extendidos por médicos de la sanidad nacional, provincial o municipal, en ese orden. En ausencia de los profesionales indicados, la certificación podrá ser extendida por un médico particular, pudiendo la junta hacer verificar la exactitud de la misma por facultativos especiales. Si se comprobare falsedad, pasará los antecedentes al respectivo agente fiscal a los fines previstos en el artículo 132.

**Artículo 75 bis: Registro de autoridades de mesa.** La justicia nacional electoral creará un registro público de postulantes a autoridades de mesa, en todos los distritos, que funcionará en forma permanente. Aquellos electores que quisieren registrarse y cumplan con los requisitos del artículo 73 podrán hacerlo en los juzgados electorales del distrito en el cual se encuentren registrados, mediante los medios informáticos dispuestos por la justicia electoral o en las delegaciones de correo donde habrá formularios al efecto.

La justicia electoral llevará a cabo la capacitación de autoridades de mesa, en forma presencial o virtual, debiendo la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior y Transporte prestar el apoyo necesario.

**Artículo 86: Dónde y cómo pueden votar los electores.** Los electores podrán votar únicamente en la mesa receptora de votos en cuya lista figuren asentados y con el documento cívico habilitante. El presidente verificará si el elector a quien pertenece el documento cívico figura en el padrón electoral de la mesa.

Para ello, cotejará si coinciden los datos personales consignados en el padrón con las mismas indicaciones contenidas en dicho documento. Cuando por error de impresión alguna de las menciones del padrón no coincida exactamente con la de su documento, el presidente no podrá impedir el voto del elector si existe coincidencia en las demás constancias. En estos casos, se anotarán las diferencias en la columna de observaciones.

1. Si por deficiencia del padrón el nombre del elector no correspondiera exactamente

al de su documento cívico, el presidente admitirá el voto siempre que, examinados debidamente el número de ese documento, año de nacimiento, domicilio, etcétera, fueran coincidentes con los del padrón.

2. Tampoco se impedirá la emisión del voto:

- a) Cuando el nombre figure con exactitud y la discrepancia verse acerca de alguno o algunos datos relativos al documento cívico (domicilio, clase de documento, etcétera);
- b) Cuando falte la fotografía del elector en el documento, siempre que conteste satisfactoriamente al interrogatorio minucioso que le formule el presidente sobre los datos personales y cualquier otra circunstancia que tienda a la debida identificación;
- c) Al elector que figure en el padrón con libreta de enrolamiento o libreta cívica duplicada, triplicada, etcétera, y se presente con el documento nacional de identidad;
- d) Al elector cuyo documento contenga anotaciones de instituciones u organismos oficiales, grupo sanguíneo, etcétera.

3. No le será admitido el voto:

- a) Si el elector exhibiere un documento cívico anterior al que consta en el padrón;
- b) Al elector que se presente con libreta de enrolamiento o libreta cívica y figure en el registro con documento nacional de identidad.

4. El presidente dejará constancia en la columna de “observaciones” del padrón de las deficiencias a que se refieren las disposiciones precedentes.

**Artículo 87: Inadmisibilidad del voto.** Ninguna autoridad, ni aun el juez electoral, podrá ordenar al presidente de mesa que admita el voto de un elector que no figura inscrito en los ejemplares del padrón electoral.

**Artículo 88: Derecho del elector a votar.** Todo aquel que figure en el padrón y exhiba su documento cívico tiene el derecho a votar y nadie podrá cuestionarlo en el acto del sufragio. Los presidentes no aceptarán impugnación alguna que se funde en la inhabilidad del elector para figurar en el padrón electoral.

Está excluido del mismo quien se encuentre tachado con tinta roja en el padrón de la mesa, no pudiendo en tal caso emitir el voto aunque se alegare error.

**Artículo 89: Verificación de la identidad del elector.** Comprobado que el documento cívico presentado pertenece al mismo elector que aparece registrado como elector, el presidente procederá a verificar la identidad del compareciente con las indicaciones respectivas de dicho documento, oyendo sobre el punto a los fiscales de los partidos.

**Artículo 92: Procedimiento en caso de impugnación.** En caso de impugnación el presidente lo hará constar en el sobre correspondiente. De inmediato, anotará el nombre, apellido, número y clase de documento cívico y año de nacimiento, y tomará la impresión dígito-pulgar del elector impugnado en el formulario respectivo, que será firmado por el presidente y por el o los fiscales impugnantes. Si alguno de éstos se negare el presidente dejará constancia, pudiendo hacerlo bajo la firma de alguno o algunos de los electores presentes. Luego, colocará este formulario dentro del mencionado sobre, que entregará abierto al elector junto con el sobre para emitir el voto y lo invitará a pasar al cuarto oscuro. El elector no podrá retirar del sobre el formulario; si lo hiciere constituirá prueba suficiente de verdad de la impugnación, salvo acreditación en contrario.

La negativa del o de los fiscales impugnantes a suscribir el formulario importará el desistimiento y anulación de la impugnación; pero bastará que uno solo firme para que subsista.

Después de que el compareciente impugnado haya sufragado, si el presidente del comicio considera fundada la impugnación está habilitado para ordenar que sea arrestado a su orden. Este arresto podrá serle levantado sólo en el caso de que el impugnado diere fianza pecuniaria o personal suficiente a juicio del presidente, que garantice su comparecencia ante los jueces.

La fianza pecuniaria será de ciento cincuenta pesos (\$ 150) de la que el presidente dará recibo. El importe de la fianza y copia del recibo será entregado al empleado del servicio oficial de correos juntamente con la documentación electoral una vez terminado el comicio y será remitido por éste a la Secretaría Electoral del distrito.

La personal será otorgada por un vecino conocido y responsable que por escrito se comprometa a presentar al afianzado o a pagar aquella cantidad en el evento de que el impugnado no se presentare al juez electoral cuando sea citado por éste.

El sobre con el voto del elector, juntamente con el formulario que contenga su impresión digital y demás referencias ya señaladas, así como el importe de la fianza pecuniaria o el instrumento escrito de la fianza personal, serán colocados en el sobre al que alude inicialmente el primer párrafo de este artículo.

El elector que por orden del presidente de mesa fuere detenido por considerarse fundada la impugnación de su voto inmediatamente quedará a disposición de la junta electoral, y el presidente, al enviar los antecedentes, lo comunicará a ésta haciendo constar el lugar donde permanecerá detenido.

Artículo 94: *Emisión del voto.* Introducido en el cuarto oscuro y cerrada exteriormente la puerta, el elector colocará en el sobre su boleta de sufragio y volverá inmediatamente a la mesa. El sobre cerrado será depositado por el elector en la urna. El presidente, por propia iniciativa o a pedido fundado de los fiscales, podrá ordenar se verifique si el sobre que trae el elector es el mismo que él entregó. En caso de realizarse conjuntamente elecciones nacionales, provinciales y/o municipales, se utilizará un solo sobre para depositar todas las boletas.

Los electores ciegos o con una discapacidad o condición física permanente o transitoria que impida, restrinja o dificulte el ejercicio del voto podrán sufragar asistidos por el presidente de mesa o una persona de su elección, que acredite debidamente su identidad, en los términos de la reglamentación que se dicte. Se dejará asentada esta circunstancia en el padrón de la mesa y en el acta de cierre de la misma, consignando los datos del elector y de la persona que lo asista. Ninguna persona, a excepción del presidente de mesa, podrá asistir a más de un elector en una misma elección.

Artículo 95: *Constancia de emisión de voto.* Acto continuo el presidente procederá a señalar en el padrón de electores de la mesa de votación que el elector emitió el sufragio, a la vista de los fiscales y del elector mismo. Asimismo, se entregará al elector una constancia de emisión del voto que contendrá impresos los siguientes datos: fecha y tipo de elección, nombre y apellido completos, número del documento nacional de identidad del elector y nomenclatura de la mesa, la que será firmada por el presidente en el lugar destinado al efecto. El formato de dicha constancia será establecido en la reglamentación. Dicha constancia será suficiente a los efectos previstos en los artículos 8°, 125 y 127, segundo párrafo.

Artículo 112: *Procedimiento del escrutinio.* Vencido el plazo del artículo 110, la Junta Electoral Nacional realizará el escrutinio definitivo, el que deberá quedar concluido en el menor tiempo posible. A tal efecto se habilitarán días y horas necesarios para que la tarea no tenga interrupción. En el caso de la elección del presidente y vicepresidente de la Nación, lo realizará en un plazo no mayor de diez (10) días corridos.

El escrutinio definitivo se ajustará, en la consideración de cada mesa, al examen del acta respectiva para verificar:

1. Si hay indicios de que haya sido adulterada.
2. Si no tiene defectos sustanciales de forma;
3. Si viene acompañado de las demás actas y documentos que el presidente hubiere recibido o producido con motivo del acto electoral y escrutinio.
4. Si admite o rechaza las protestas.
5. Si el número de electores que sufragaron según el acta coincide con el número de sobres remitidos por el presidente de la mesa, verificación que sólo se llevará a cabo en el caso de que medie denuncia de un partido político actuante en la elección.
6. Si existen votos recurridos los considerará para determinar su validez o nulidad, computándolos en conjunto por sección electoral.

Realizadas las verificaciones preestablecidas la junta se limitará a efectuar las operaciones aritméticas de los resultados consignados en el acta, salvo que mediare reclamación de algún partido político actuante en la elección.

Artículo 125: *No emisión del voto.* Se impondrá multa de pesos cincuenta (\$ 50) a pesos quinientos (\$ 500), al elector mayor de dieciocho (18) años y menor de setenta (70) años de edad que dejare de emitir su voto y no se justificare ante la justicia nacional electoral dentro de los sesenta (60) días de la respectiva elección. Cuando se acredite la no emisión por alguna de las causales que prevé el artículo 12, se entregará una constancia al efecto. El infractor incluido en el registro de infractores al deber de votar establecido en el artículo 18 no podrá ser designado para desempeñar funciones o empleos públicos durante tres (3) años a partir de la elección. El juez electoral de distrito, si no fuere el del domicilio del infractor a la fecha prevista en el artículo 25, comunicará la justificación o pago de la multa al juez electoral donde se encontraba inscrito el elector.

Será causa suficiente para la aplicación de la multa, la constatación objetiva de la omisión no justificada. Los procesos y las resoluciones judiciales que se originen respecto de los electores que no consientan la aplicación de la multa podrán comprender a un infractor o a un grupo de infractores. las resoluciones serán apelables ante la alzada de la justicia nacional electoral.

Artículo 127: *Constancia de justificación administrativa. Comunicación.* Los jefes de los organismos nacionales, provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o municipales expedirán una constancia, según el modelo que

establezca la reglamentación, que acredite el motivo de la omisión del sufragio de los subordinados, aclarando cuando la misma haya sido originada por actos de servicio por disposición legal, siendo suficiente constancia para tenerlo como no infractor.

Los empleados de la administración pública nacional, provincial, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o municipal, que sean mayores de dieciocho (18) años y menores de setenta (70) años de edad, presentarán a sus superiores inmediatos la constancia de emisión del voto, el día siguiente a la elección, para permitir la fiscalización del cumplimiento de su deber de votar. Si no lo hicieren serán sancionados con suspensión de hasta seis (6) meses y en caso de reincidencia, podrán llegar a la cesantía.

Los jefes a su vez darán cuenta a sus superiores, por escrito y de inmediato, de las omisiones en que sus subalternos hubieren incurrido. La omisión o inexactitud en tales comunicaciones también se sancionará con suspensión de hasta seis (6) meses.

De las constancias que expidan darán cuenta a la justicia nacional electoral dentro de los diez (10) días de realizada una elección nacional. Estas comunicaciones tendrán que establecer el nombre del empleado, último domicilio que figure en su documento, clase, distrito electoral, sección, circuito y número de mesa en que debía votar y causa por la cual no lo hizo.

Artículo 137: *Inscripciones múltiples o con documentos adulterados. Domicilio falso.* Retención indebida de documentos cívicos. Se impondrá prisión de seis (6) meses a tres (3) años, si no resultare un delito más severamente penado, al elector que se inscribiere más de una vez, o lo hiciere con documentos apócrifos, anulados o ajenos, o denunciare domicilio falso.

Serán pasibles de la misma pena quienes retengan indebidamente documentos cívicos de terceros.

Art. 4° – Modificanse los artículos 1°, 2°, 3°, 6°, 20, 23 y 25 *quéter* de la ley 23.298, que quedarán redactados de la siguiente manera:

Artículo 1°: Se garantiza a los electores el derecho de asociación política para agruparse en partidos políticos democráticos.

Se garantiza a las agrupaciones el derecho a su constitución, organización, gobierno propio y libre funcionamiento como partido político, así como también el derecho de obtener la personalidad jurídico-política para actuar en uno, varios o todos los distritos electorales, o como confederación de partidos, de acuerdo con las disposiciones y requisitos que establece esta ley.

Artículo 2°: Los partidos son instrumentos necesarios para la formulación y realización de la política nacional. Les incumbe, en forma exclusiva, la nominación de candidatos para cargos públicos electivos.

Las candidaturas de electores no afiliados podrán ser presentadas por los partidos siempre que tal posibilidad esté admitida en sus cartas orgánicas.

Artículo 3°: La existencia de los partidos requiere las siguientes condiciones sustanciales:

- a) Grupo de electores, unidos por un vínculo político permanente;
- b) Organización estable y funcionamiento reglados por la carta orgánica, de conformidad con el método democrático interno, mediante elecciones periódicas de autoridades y organismos partidarios, en la forma que establezca cada partido, respetando el porcentaje mínimo por sexo establecido en la ley 24.012 y sus decretos reglamentarios;
- c) Reconocimiento judicial de su personería jurídico-política como partido, la que comporta su inscripción en el registro público correspondiente.

Artículo 6°: Corresponde a la justicia federal con competencia electoral, además de la jurisdicción y competencia que le atribuye la ley orgánica respectiva, el contralor de la vigencia efectiva de los derechos, atributos, poderes, garantías y obligaciones, así como el de los registros que ésta y demás disposiciones legales reglan con respecto a los partidos sus autoridades, candidatos, afiliados y electores en general.

Artículo 20: A los fines de esta ley, el domicilio electoral del elector es el último anotado en la libreta de enrolamiento, libreta cívica o documento nacional de identidad.

Artículo 23: Para afiliarse a un partido se requiere:

- a) Estar inscrito en el subregistro electoral del distrito en que se solicite la afiliación;
- b) Comprobar la identidad con la libreta de enrolamiento, libreta cívica o documento nacional de identidad;
- c) Presentar por cuadruplicado una ficha de solicitud que contenga: nombre y domicilio, matrícula, clase, estado civil, profesión u oficio y la firma o impresión digital, cuya autenticidad deberá ser certificada en forma fehaciente por el funcionario público competente o por la autoridad partidaria que determinen los organismos ejecutivos, cuya nómina deberá ser remitida a la justicia federal con competencia electoral:



la afiliación podrá también ser solicitada por intermedio de la oficina de correos de la localidad del domicilio, en cuyo caso el jefe de la misma certificará la autenticidad de la firma o impresión digital.

Las fichas solicitud serán suministradas sin cargo por el Ministerio del Interior y Transporte a los partidos reconocidos o en formación que las requieran, sin perjuicio de su confección por los mismos y a su cargo, conforme al modelo realizado por el Ministerio del Interior y Transporte respetando medida, calidad del material y demás características.

**Artículo 25 *quáter*:** Los electores pueden formalizar su renuncia por telegrama gratuito o personalmente ante la Secretaría Electoral del distrito que corresponda. A tal fin, se establece en todo el territorio de la República Argentina un servicio de telegrama gratuito para el remitente, para efectivizar las renunciaciones a partidos políticos. El gasto que demande este servicio será cargado, mediante el sistema sin previo pago, a la cuenta del Ministerio del Interior y Transporte. El juzgado federal con competencia electoral una vez notificado de la renuncia a una afiliación, deberá darla de baja y comunicarlo al partido al cual ha renunciado.

**Art. 5° –** Modificanse los artículos 3°, 4° y 6° de la ley 25.432, que quedarán redactados de la siguiente manera:

**Artículo 3°:** En todo proyecto sometido a consulta popular vinculante, el voto del electorado en los términos de la ley 19.945 será obligatorio.

**Artículo 4°:** Toda consulta popular vinculante será válida y eficaz cuando haya emitido su voto no menos del treinta y cinco por ciento (35 %) de los electores inscritos en el padrón electoral nacional.

**Artículo 6°:** Puede ser sometido a consulta popular no vinculante, todo asunto de interés general para la Nación, con excepción de aquellos proyectos de ley cuyo procedimiento de sanción se encuentre especialmente reglado por la Constitución Nacional, mediante la determinación de la Cámara de origen o por la exigencia de una mayoría calificada para su aprobación. En este tipo de consulta el voto del electorado no será obligatorio.

**Art. 6° –** Modificanse los artículos 18 y 27 de la ley 26.215, que quedarán redactados de la siguiente manera:

**Artículo 18:** *Administración financiera.* El partido deberá nombrar un tesorero titular y uno suplente, o sus equivalentes de acuerdo a su carta orgánica, mayores de edad, con domicilio en el distrito correspondiente, debiendo ambos ser afiliados. Las designaciones con los respectivos datos

de identidad y profesión deberán ser comunicados al juez federal con competencia electoral correspondiente y a la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior y Transporte.

**Artículo 27:** Responsables. En forma previa al inicio de la campaña electoral, las agrupaciones políticas que presenten candidaturas a cargos públicos electivos deben designar dos (2) responsables económico-financieros, que cumplan los requisitos previstos en el artículo 18 de la Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos, 26.215, quienes serán solidariamente responsables con el tesorero, por el cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y técnicas aplicables. Las designaciones deberán ser comunicadas al juez federal con competencia electoral correspondiente, y al Ministerio del Interior y Transporte.

**Art. 7° –** Modificase el artículo 23 de la ley 26.571, que quedará redactado de la siguiente manera:

**Artículo 23:** En las elecciones primarias deben votar todos los electores, de acuerdo al registro de electores confeccionado por la justicia nacional electoral.

Para las elecciones primarias se utilizará el mismo padrón que para la elección general en el que constarán las personas que cumplan dieciséis (16) años de edad hasta el día de la elección general.

El elector votará en el mismo lugar en las dos elecciones, salvo razones excepcionales o de fuerza mayor, de lo cual se informará debidamente por los medios masivos de comunicación.

**Art. 8° –** El Poder Ejecutivo nacional instrumentará una campaña de difusión y documentación destinada a que los jóvenes de catorce (14) años de edad tramiten la renovación del documento nacional de identidad en los términos del artículo 10, inciso b), de la ley 17.671, con anterioridad a la fecha de cierre de los padrones provisionales, prevista en el artículo 25 de la ley 19.945.

**Art. 9° –** Invítese a las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir a los términos de la presente ley.

**Art. 10. –** Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Se deja constancia de que el proyecto en cuestión fue aprobado en general y en particular, superando la mayoría prevista por el artículo 77 de la Constitución Nacional.

Saludo a usted muy atentamente.

AMADO BOUDOU  
Luis G. Borsani.

## INFORME

*Honorable Cámara:*

Las Comisiones de Asuntos Constitucionales y de Justicia han estudiado el proyecto en cuestión, y teniendo en cuenta los aportes ya realizados encuentran

viable su sanción por parte de la Honorable Cámara, por las razones que oportunamente se darán.

*Diana B. Conti.*

## II

### Dictamen de minoría

#### *Honorable Cámara:*

Las comisiones de Asuntos Constitucionales y de Justicia han considerado el proyecto de ley venido en revisión del Honorable Senado por el que se modifica el Código Electoral Nacional habilitando el sufragio a partir de los 16 años de edad y otras cuestiones conexas, y teniendo a la vista los de los señores diputados Gullo, Puiggrós y Pasini; Yoma, Conti y Kosiner; Caselles, Ibarra (E.) y el de Lozano, Donda Pérez, Milman, De Gennaro, Riestra y Parada; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que oportunamente dará el miembro informante, aconsejan la sanción del siguiente

#### PROYECTO DE LEY

#### *El Senado y Cámara de Diputados,...*

Artículo 1° – Modifíquese el artículo 7° de la ley 346, el que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 7°: Los argentinos que hubiesen cumplido la edad de 16 años gozan de todos los derechos políticos conforme a la Constitución y las leyes de la República.

Art. 2° – Modifíquese el artículo 1° de la ley 19.945 (Código Electoral Nacional), el que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 1°: *Electores.* Son electores nacionales los ciudadanos de ambos sexos nativos, por opción y naturalizados, desde los dieciséis años cumplidos de edad, que no tengan ninguna de las inhabilitaciones previstas en esta ley.

Art. 3° – Modifíquese el artículo 25 de la ley 19.945 (Código Electoral Nacional), el que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 25: *De los padrones provisionales.* El Registro Nacional de Electores y los subregistros de electores de todos los distritos tienen carácter público, con las previsiones legales de privacidad correspondientes, para ser susceptibles de correcciones por parte de los ciudadanos inscritos en ellos. Los padrones provisionales están compuestos por los datos de los subregistros de electores por distrito, incluidas las novedades registradas hasta ciento ochenta (180) días antes de cada elección general, así como también las personas que cumplan dieciséis (16) años de edad a partir del mismo día de los comicios. Los padrones provisionales de electores contendrán los siguientes datos: número y clase de documento cívico, apellido, nombre, sexo y domicilio de los

inscritos. Los mismos deberán estar ordenados por distrito y sección.

Los juzgados electorales podrán requerir la colaboración de la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior para la impresión de las listas provisionales y supervisarán e inspeccionarán todo el proceso de impresión.

Art. 4° – Modifíquese el artículo 41 de la ley 19.945 (Código Nacional Electoral), el que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 41: *Mesas electorales.* Cada circuito se dividirá en mesas, las que se constituirán con hasta cuatrocientos cincuenta (450) electores inscritos, agrupados por orden alfabético.

Si realizado tal agrupamiento de electores quedare una fracción inferior a cien (100) electores, se incorporará a la mesa que el juez determine. Si restare una fracción de cien (100) o más, se formará con la misma una mesa electoral.

Los jueces, en aquellos circuitos en los que las largas distancias o accidentes geográficos naturales dificulten la concurrencia de los ciudadanos a los comicios, podrán constituir mesas electorales en dichos núcleos de población, agrupando a los ciudadanos considerando la proximidad de sus domicilios y siempre por orden alfabético.

Los electores domiciliados dentro de cada circuito se ordenarán alfabéticamente.

Una vez realizada esta operación se procederá a agruparlos en mesas electorales, conforme a las disposiciones del presente artículo.

Art. 5° – Modifíquese el inciso 1 del artículo 52 de la ley 19.945 (Código Nacional Electoral), el que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 52: inciso 1: Aprobar las boletas únicas de sufragio.

Art. 6° – Modifíquese el artículo 60 de la ley 19.945 (Código Nacional Electoral), el que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 60: *Registro de los candidatos a oficializar en la boleta única de sufragio.* Desde la proclamación de los candidatos en las elecciones primarias y hasta cuarenta (40) días anteriores a la elección, los partidos registrarán ante el juez electoral las listas de los candidatos proclamados para ser incorporados a la boleta única de sufragio correspondiente a cada categoría. Los candidatos deberán reunir las condiciones propias del cargo para el cual se postulan y no estar comprendidos en alguna de las inhabilidades legales.

En el caso de la elección a presidente y vicepresidente de la Nación, la presentación de las fórmulas de candidatos se realizará ante el juez federal con competencia electoral de la Capital Federal.

Las listas que se presenten deberán tener:

- a) Mujeres en un mínimo de un treinta por ciento (30 %) de los candidatos de los cargos a elegir y en proporciones con posibilidad de resultar electas;
- b) Jóvenes de ambos sexos de hasta treinta y cinco (35) años de edad en un mínimo de un veinte por ciento (20 %) de los candidatos a los cargos a elegir y en proporciones con posibilidad de resultar electos.

No será oficializada ninguna lista que no cumpla estos requisitos.

Juntamente con el pedido de oficialización de la lista que se incorporará a la boleta única de sufragio, los partidos deberán presentar el último domicilio electoral y los datos de filiación completos de sus candidatos, quienes podrán figurar en la boleta única de sufragio con el nombre con el cual son públicamente conocidos, siempre que a criterio del juez esto no dé lugar a confusión.

Los partidos deberán proporcionar asimismo la denominación y el símbolo o figura partidaria que los identificará durante el proceso electoral, así como las respectivas fotografías de los candidatos, si correspondiese.

Ningún candidato podrá figurar en más de una lista de la misma categoría ni en diferentes categorías nacionales. Las listas a cargos nacionales integradas a la boleta única de sufragio no podrán ser parte de ninguna boleta de votación utilizada en elecciones provinciales o municipales celebradas en forma simultánea.

Art. 7° – Modifíquese el artículo 61 de la ley 19.945 (Código Nacional Electoral), el que quedará redactado de la siguiente forma:

**Artículo 61: Resolución judicial.** Dentro de los cinco días subsiguientes el juez dictará resolución, con expresión concreta y precisa de los hechos que la fundamentan, respecto de la calidad de los candidatos, así como de la denominación, símbolo o figura partidaria, y fotografías entregadas. La misma será apelable dentro de las cuarenta y ocho (48) horas ante la Cámara Nacional Electoral, la que resolverá en el plazo de tres días por decisión fundada.

Si por sentencia firme se estableciera que algún candidato no reúne las calidades necesarias se correrá el orden de lista de los titulares y se completará con el primer suplente, trasladándose también el orden de ésta; y el partido político a que pertenezca podrá registrar otro suplente en el último lugar de la lista en el término de cuarenta y ocho (48) horas a contar de aquella resolución.

En la misma forma se sustanciarán las nuevas sustituciones.

En caso de muerte o renuncia de cualquiera de los candidatos de la fórmula a presidente y vicepresidente de la Nación, los partidos políticos o alianzas electorales a las que pertenezcan, deberán registrar a otros candidatos en su lugar en el término de siete (7) días corridos.

En caso de rechazo del símbolo o figura partidaria, la denominación, o la fotografía correspondiente, los interesados tendrán un plazo de 72 horas para realizar los cambios o las modificaciones propuestas. Vencido este plazo, en la boleta única de sufragio se incluirá sólo la denominación del partido dejando en blanco los casilleros correspondientes a las materias impugnadas.

Todas las resoluciones se notificarán por telegrama colacionado, quedando firme después de las cuarenta y ocho (48) horas de notificadas.

La lista oficializada de candidatos que integrará la boleta única de sufragio será comunicada por el juez a la Junta Electoral dentro de las veinticuatro (24) horas de hallarse firme su decisión, o inmediatamente de constituida la misma en su caso.

Art. 8° – Modifíquese el título del capítulo IV perteneciente al Título III “*De los actos preelectorales*”, el cual quedará redactado de la siguiente forma:

*“De la boleta única de sufragio”*

Art. 9° – Modifíquese el artículo 62 de la ley 19.945 (Código Nacional Electoral), el que quedará redactado de la siguiente forma:

**Artículo 62: Características de la boleta única de sufragio.** La boleta única de sufragio deberá integrarse con las siguientes características respecto a su diseño y contenido:

- a) Se confeccionará una boleta única de sufragio para cada categoría de cargo electivo, distinguidas por color;
- b) No podrá ser menor que las dimensiones 21,59 cm de ancho y 35,56 cm de alto propias del tamaño del papel oficio;
- c) En cada boleta única de sufragio al lado derecho del número de orden asignado se ubicarán la figura o símbolo partidario y la denominación utilizada en el proceso electoral por el partido político, alianza o confederación;
- d) Para la elección de presidente y vicepresidente se intercalará, entre el número de orden asignado y la figura o símbolo partidario, la fotografía del candidato a la presidencia. Para la elección de senadores nacionales, la boleta única de sufragio contendrá únicamente el nombre de los dos candidatos titulares, con sus respec-

tivas fotos. Para la elección de diputados nacionales, la boleta única de sufragio contendrá únicamente el nombre de los primeros dos candidatos titulares, con sus respectivas fotos. En ambos casos, las listas completas de candidatos con sus respectivos suplentes serán publicadas en el afiche de exhibición obligatoria al que se refiere el inciso 5 del artículo 66;

- e) Los espacios en cada boleta única de sufragio deberán distribuirse homogéneamente entre las distintas listas de candidatos oficializadas de acuerdo con las figuras o símbolos que los identifican. Las letras que se impriman para identificar a los partidos, frentes o alianzas electorales deben guardar características idénticas en cuanto a su tamaño y forma; en caso de votaciones simultáneas, las boletas únicas de cada categoría deben ser de diferentes colores;
- f) Ser impresa en idioma español, en forma legible, papel no transparente, y contener la indicación de sus pliegues;
- g) Estar adheridas a un talón donde se indique serie y numeración correlativa, del cual serán desprendidas. Tanto en este talón como en la boleta única de sufragio deberá constar la información relativa al distrito electoral, circunscripción, número de mesa a la que se asigna, y la elección a que corresponde;
- h) A continuación del nombre del candidato se ubicará el casillero en blanco para efectuar la opción electoral;
- i) Prever un casillero propio para la opción de voto en blanco;
- j) En forma impresa la firma legalizada del presidente de la Junta Electoral Nacional;
- k) Un casillero habilitado para que el presidente de mesa pueda firmar al momento de entregar la boleta única de sufragio que correspondiere al elector;
- l) Para facilitar el voto de los no videntes, se deberán elaborar plantillas de cada boleta única en material transparente y alfabeto braille, que llevarán una ranura en el lugar destinado a casillero para ejercer la opción electoral deseada, y que deberá estar disponibles en las mesas de votación.

El orden de ubicación de las listas de candidatos en cada boleta única deberá determinarse mediante sorteo público, para el cual se notificará a los candidatos y/o apoderados de los partidos o alianzas a los que pertenecen las listas oficializadas. Las listas de candidatos se ubicarán de forma

progresiva de acuerdo con el número de sorteo.

El Ministerio del Interior hará publicar facsímiles de la boleta única de sufragio correspondiente al cargo de presidente y vicepresidente en dos medios de alcance nacional. El mismo facsímil junto al de las boletas únicas de sufragio destinadas a los cargos de senadores y diputados nacionales se publicará en dos medios con alcance en los distritos respectivos. La publicación se hará el quinto día anterior a que se realice el acto eleccionario. En estas publicaciones se señalarán las características materiales con que se han confeccionado cada boleta única de sufragio, indicando con toda precisión los datos que permitan al elector individualizarla.

Art. 10. – Modifíquese el artículo 63 de la ley 19.945 (Código Nacional Electoral), el que quedará redactado de la siguiente forma:

*Artículo 63: Número de boletas únicas de sufragio.* En cada mesa electoral deberá haber igual número de boletas únicas de sufragio que de electores habilitados para sufragar en la misma. No se habilitarán en la mesa específica que corresponda más de un total de boletas únicas de sufragio complementarias equivalentes al 20 % de los empadronados en el lugar de votación. En caso de ser éstas insuficientes, los votantes deberán sufragar, siempre que se trate de la misma sección, en la mesa específica más cercana.

En caso de daño, robo, hurto o pérdida del talonario de boletas únicas de sufragio, éste será reemplazado por un talonario suplementario de igual diseño y con igual número de boletas donde se hará constar con caracteres visibles dicha condición. Tendrán serie y numeración independiente respecto de los talonarios de boletas únicas de sufragio, además de casilleros donde anotar el distrito, circunscripción y mesa en que serán utilizados. No se imprimirán más de un total de boletas únicas suplementarias equivalentes al 5 % de los inscriptos en el padrón nacional, quedando los talonarios en poder exclusivamente de las juntas electorales las cuales los distribuirán en los casos que correspondan.

En el escrutinio parcial llevado a cabo por las autoridades de mesa el número de votantes deberá coincidir con el número total de boletas únicas de sufragio utilizadas o de boletas únicas de sufragio suplementarias si fuera el caso.

Art. 11. – Modifíquese el artículo 64 del capítulo IV la ley 19.945 (Código Nacional Electoral), el que quedará redactado de la siguiente forma:

*Artículo 64: Aprobación de las boletas únicas de sufragio.* Cumplido este trámite, la junta con-



vocará a los apoderados de los partidos políticos, y oídos éstos aprobará los modelos de boletas únicas para cada categoría si a su juicio reunieran las condiciones determinadas por esta ley.

Art. 12. – Modifíquese el artículo 65 de la ley 19.945 (Código Nacional Electoral), el que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 65: *Su provisión.* El Poder Ejecutivo adoptará las previsiones que fueran necesarias para remitir con la debida antelación a las juntas electorales las urnas, formularios, boletas únicas de sufragio, bolígrafos con tinta indeleble, sellos y demás material necesario que éstas deban hacer llegar a los presidentes de mesa.

Dicho material será provisto por el Ministerio del Interior de la Nación y distribuido por intermedio del servicio oficial de correos.

Art. 13. – Modifíquese el artículo 66 de la ley 19.945 (Código Nacional Electoral), el que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 66: *Nómina de documentos y útiles.* La junta electoral entregará a la oficina superior de correos que exista en el asiento de la misma, con destino al presidente de cada mesa, los siguientes documentos y útiles:

1. Tres ejemplares de los padrones electorales especiales para la mesa que irán colocados dentro de un sobre, y que, además de la dirección de la mesa, tendrá una atestación notable que diga: “Ejemplares del padrón electoral”.
2. Una urna que deberá hallarse identificada con un número, para determinar su lugar de destino, de lo cual llevará registro la junta.
3. Ejemplares de boletas únicas de sufragio necesarios para cumplir con el acto electoral.
4. Un afiche que contendrá de manera visible y clara las listas completas de candidatos propuestos por los partidos políticos que integran cada boleta única de sufragio. Esté afiche será oficializado, rubricado y sellado por el secretario de la junta, y deberá estar expuesto, tanto en el cuarto oscuro como en los lugares visibles del establecimiento de los comicios.

Las juntas electorales harán fijar, al menos durante los diez días anteriores a la elección, carteles en lugares de afluencia pública con el facsimil de la boleta única de sufragio utilizada en cada elección. Se entregará a los partidos políticos un número de afiches a determinar por las juntas electorales.

5. Sellos de la mesa, sobres para devolver la documentación, impresos, papel, bolígrafos indelebles, etc., en la cantidad que fuere menester.

6. Un ejemplar de las disposiciones aplicables.

7. Un ejemplar de esta ley.

8. Otros elementos que la justicia nacional electoral disponga para el mejor desarrollo del acto electoral.

La entrega se efectuará con la anticipación suficiente para que puedan ser recibidos en el lugar en que funcionará la mesa a la apertura del acto electoral.

Art. 14. – Deróguese el inciso *d*) del artículo 71 de la ley 19.945 (Código Nacional Electoral).

Art. 15. – Modifíquense los incisos 4 y 5 del artículo 82 de la ley 19.945 (Código Nacional Electoral), los que quedarán redactados de la siguiente forma:

4. A habilitar un espacio inmediato al de la mesa, que podrá contar con hasta un máximo de cinco (5) puestos de emisión por mesa –boxes, cabinas, biombos y/u otro tipo de divisorio–, de fácil acceso, para que los electores marquen en cada boleta única de sufragio la opción electoral de su preferencia en absoluto secreto.

El acceso a estos recintos, que se denominarán cuarto oscuro, no tendrá más de una puerta utilizable, que sea visible para todos, debiéndose cerrar y sellar las demás en presencia de los fiscales de los partidos o de dos electores, por lo menos, al igual que las ventanas que tuviere, de modo de rodear de las mayores seguridades el secreto del voto.

Con idéntica finalidad colocará una faja de papel adherida y sellada en las puertas y ventanas del cuarto oscuro. Se utilizarán las fajas que proveerá la junta electoral y serán firmadas por el presidente y los fiscales de los partidos políticos que quieran hacerlo.

5. A colocar en un lugar visible, dentro del cuarto oscuro, el afiche mencionado en el inciso 5 del artículo 66 con la publicación de las listas completas de candidatos propuestos por los partidos políticos que integran cada boleta única de sufragio del correspondiente distrito electoral, asegurándose de que no exista alteración alguna en la nómina de los candidatos, ni deficiencias de otras clases en aquéllas.

Art. 16. – Modifíquese el primer párrafo del artículo 92 de la ley 19.945 (Código Nacional Electoral), el que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 92: *Procedimiento en caso de impugnación.* En caso de impugnación el presidente lo hará constar en el sobre correspondiente. De inmediato anotará el nombre, apellido, número y

clase de documento cívico y año de nacimiento, y tomará la impresión digitopulgar del elector impugnado en el formulario respectivo, que será firmado por el presidente y por el o los fiscales impugnantes.

Si alguno de éstos se negare el presidente dejará constancia, pudiendo hacerlo bajo la firma de alguno o algunos de los electores presentes. Luego colocará este formulario dentro del mencionado sobre, que entregará abierto al ciudadano junto con la boleta única de sufragio para emitir el voto y lo invitará a pasar al cuarto oscuro. El elector no podrá retirar del sobre el formulario; si lo hiciere constituirá prueba suficiente de verdad de la impugnación, salvo acreditación en contrario.

Art. 17. – Modifíquese el artículo 93 de la ley 19.945 (Código Nacional Electoral), el que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 93: *Entrega de la boleta única de sufragio al elector.* Si la identidad no es impugnada, el presidente entregará al elector una boleta única de sufragio por categoría de cargo electivo firmada en el acto de su puño y letra en el casillero habilitado a tal efecto. La boleta única de sufragio entregada debe tener los casilleros en blanco y sin marcar, y estar acompañada de un bolígrafo con tinta indeleble que permita al elector marcar la opción electoral de su preferencia.

Hecho lo anterior, le mostrará los pliegues a los fines de doblar las boletas únicas, y lo invitará a pasar al cuarto oscuro para emitir su voto en aquél.

Art. 18. – Modifíquese el artículo 94 de la ley 19.945 (Código Nacional Electoral), el que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 94: *Emisión del voto.* Introducido en el cuarto oscuro y/o puesto de emisión del voto, el elector deberá marcar la opción de su preferencia, plegar las boletas únicas de sufragio entregadas en la forma que establezca la reglamentación y volverá inmediatamente a la mesa. Las boletas ya plegadas serán depositadas por el elector en las urnas correspondientes.

Los no videntes que desconozcan el alfabeto braille serán acompañados por el presidente y los fiscales que deseen hacerlo, quienes se retirarán cuando el ciudadano haya comprobado la ubicación de las distintas opciones electorales propuestas por los partidos políticos en la boleta única de sufragio y quede en condiciones de practicar a solas la elección de la suya.

Las personas que tuvieren alguna imposibilidad concreta para efectuar todos o algunos de los movimientos propios para sufragar serán acompañados por el presidente de la mesa al cuarto oscuro, donde a solas con el ciudadano elector, colaborará

con los pasos necesarios hasta la introducción del voto, en la medida que la discapacidad lo requiera.

Art. 19. – Modifíquese el artículo 97 de la ley 19.945 (Código Nacional Electoral), el que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 97: *Inspección del cuarto oscuro.* El presidente de la mesa examinará el cuarto oscuro y/o puestos de emisión, a pedido de los fiscales o cuando lo estime necesario a objeto de cerciorarse que funciona de acuerdo con lo previsto en los incisos 4 y 5 del artículo 82.

Art. 20. – Deróguese el artículo 98 de la ley 19.945 (Código Nacional Electoral).

Art. 21. – Modifíquese el artículo 100 de la ley 19.945 (Código Nacional Electoral), el que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 100: *Clausura del acto.* El acto electoral finalizará a las dieciocho (18) horas, en cuyo momento el presidente ordenará que se clausure el acceso a los comicios, pero continuará recibiendo el voto de los electores presentes que aguardan turno a quienes deberá darse ingreso al lugar de votación. Concluida la recepción de estos sufragios, tachará del padrón los nombres de los electores que no hayan comparecido y hará constar al pie el número de los sufragantes. Este número debe coincidir con el número de boletas únicas de sufragio entregadas a los electores, conforme surge de la numeración correlativa del talonario de boletas únicas de sufragio, y asentarse en el mismo padrón por categoría de cargo electivo. Asimismo asentará las protestas que hubieren formulado los fiscales.

Una vez clausurados los comicios, se contarán las boletas únicas de sufragio sin utilizar para corroborar que coincidan con el número en el respectivo padrón de ciudadanos que “no votó” y se asentará en éste su número por categoría de cargo electivo. A continuación, al dorso, se le estampará el sello “sobrante”, y las firmará cualquiera de las autoridades de mesa. Luego se empaquetarán junto al talonario respectivo, al igual que las boletas únicas de sufragio complementarias no utilizadas, en un sobre identificado al efecto, y previo lacrado, se remitirán a la junta electoral nacional.

En el caso previsto en los artículos 58 y 74 se dejará constancia del o de los votos emitidos en estas condiciones.

Art. 22. – Modifíquese el artículo 101 de la ley 19.945 (Código Nacional Electoral), el que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 101: *Procedimiento.* Calificación de los sufragios. Acto seguido el presidente de mesa, auxiliado por los suplentes, con vigilancia de las fuerzas de seguridad en el acceso y ante la sola

presencia de los fiscales acreditados, apoderados y candidatos que lo soliciten, hará el escrutinio ajustándose al siguiente procedimiento:

1. Abrirá la urna, de la que extraerá todas las boletas plegadas y las contará confrontando su número con los talones utilizados pertenecientes a las boletas únicas de sufragio más, si fuera el caso, los talones pertenecientes a las boletas únicas complementarias. El resultado deberá ser igual al número de sufragantes consignados al pie de la lista electoral, en caso contrario el resultado deberá asentarse en el acta de escrutinio. A continuación, se asentará en la misma acta por escrito y en letras, el número de sufragantes, el número de boletas únicas de sufragio, y si correspondiere, el de boletas únicas de sufragio complementarias que no se utilizaron.
2. Examinará las boletas únicas de sufragio, separando las que estén en forma legal de las que correspondan a votos impugnados.
3. Practicadas tales operaciones procederá a la apertura de las boletas únicas verificando que estén correctamente rubricadas con su firma en el casillero habilitado al efecto.
4. Leerá en voz alta el voto consignado en cada boleta única de sufragio pasándosela al resto de las autoridades de mesa quienes, a su vez y uno por uno, leerán también en voz alta dicho voto y harán las anotaciones pertinentes en los formularios que para tal efecto habrá en cada mesa habilitada. Inmediatamente se sellarán las boletas únicas de sufragio una a una con un sello que dirá “escrutado”.

Luego separará los sufragios para su recuento en las siguientes categorías:

- I. *Votos válidos*. Son votos válidos aquellos en que el elector ha marcado una opción electoral por cada boleta única de sufragio oficializada.
- II. *Votos nulos*. Son considerados votos nulos:
  - a) Aquellos en que el elector ha marcado más de una opción electoral por cada boleta única de sufragio o no ha marcado ninguna;
  - b) Los que lleven escrito el nombre, la firma o el número de documento nacional de identidad del elector;
  - c) Los emitidos en boletas no entregadas por las autoridades de mesa y las que no lleven la firma del presidente de mesa o la autoridad de mesa en ejercicio del cargo;
  - d) Aquellos emitidos en boletas únicas de sufragio en las que se hubiese roto alguna

de las partes y esto impidiera establecer cuál ha sido la opción electoral escogida; o en boletas únicas de sufragio a las que faltaren algunos de los datos visibles en el talón correspondiente fuera de la numeración correlativa;

- e) Aquellos en que el elector ha agregado nombres de organizaciones políticas, listas independientes o nombres de candidatos a los que ya están impresos;
  - f) Aquellos donde aparecen expresiones, frases o signos ajenos al proceso electoral;
- III. *Votos en blanco*. Son considerados votos en blanco sólo aquellos que se manifiestan expresamente por dicha opción a través de la marca en el casillero respectivo de la boleta única.
  - IV. *Votos recurridos*. Son aquellos cuya validez o nulidad fuere cuestionada por algún fiscal presente en la mesa. En este caso, el fiscal deberá fundar su pedido con expresión concreta de las causas, que se asentarán sumariamente en volante especial que proveerá la junta.

Dicho volante se adjuntará a la boleta única, y será suscrito por el fiscal cuestionante consignándose su nombre y apellido, el número de documento cívico, domicilio y partido político a que pertenezca. Este voto se anotará en el acta de cierre de comicios como “voto recurrido” y será escrutado oportunamente por la junta, que decidirá sobre su validez o nulidad.

El escrutinio de los votos recurridos, declarados válidos por la junta electoral, se hará de igual manera que la prevista en el artículo 119 in fine.

- V. *Votos impugnados*. En cuanto a la identidad del elector, conforme al procedimiento reglado por los artículos 91 y 92.

La iniciación de las tareas del escrutinio de mesa no podrá tener lugar, bajo ningún pretexto, antes de las dieciocho (18) horas, aun cuando hubiera sufragado la totalidad de los electores.

El escrutinio y suma de los votos obtenidos por los partidos se hará bajo la vigilancia permanente de los fiscales, de manera que éstos puedan llenar su cometido con facilidad y sin impedimento alguno.

Art. 23. – Modifíquense los incisos a) y b) del artículo 102, los cuales quedarán redactado de la siguiente forma:

- a) La hora de cierre de los comicios, número de sufragios emitidos, cantidad de boletas únicas de sufragio utilizadas y no utilizadas por cada categoría de cargo electivo y, si correspondiere, de boletas únicas de sufragio complementarias utilizadas y no

utilizadas, cantidad de votos impugnados, diferencia entre las cifras de sufragios escrutados y la de votantes señalados en el registro de electores; todo ello asentado en letras y números;

- b) Cantidad también en letras y números de los sufragios logrados por cada uno de los respectivos partidos y en cada una de las categorías de cargos; el número de votos nulos, y en blanco.

Art. 24. – Modifíquese el artículo 103 de la ley 19.945 (Código Nacional Electoral), el que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 103: *Guarda de boletas únicas de sufragio y documentos.* Una vez suscrita el acta referida en el artículo anterior y los certificados de escrutinio que correspondan, se depositarán dentro de la urna: las boletas únicas de sufragio y las boletas únicas de sufragio complementarias utilizadas, el sobre lacrado con las no utilizadas, y un “certificado de escrutinio”.

El registro de electores con las actas “de apertura” y “de cierre” firmadas, los votos recurridos y los votos impugnados se guardarán en el sobre especial que remitirá la junta electoral el cual lacrado, sellado y firmado por las mismas autoridades de mesa y fiscales se entregará al empleado postal designado al efecto simultáneamente con la urna.

Art. 25. – Modifíquese el inciso 5 del artículo 112 de la ley 19.945 (Código Nacional Electoral), el que quedará redactado de la siguiente forma:

5. Si el número de ciudadanos que sufragaron según el acta coincide con el número de boletas únicas de sufragio utilizadas remitidas por el presidente de mesa, verificación que sólo se llevará a cabo en el caso de que medie denuncia de un partido político actuante en la elección.

Art. 26. – Modifíquese el inciso 3 del artículo 114 de la ley 19.945 (Código Nacional Electoral), el que quedará redactado de la siguiente forma:

3. El número de sufragantes consignados en el acta o, en su defecto, en el certificado de escrutinio, difiriera en cinco o más boletas únicas de sufragio utilizadas remitidas por el presidente de mesa.

Art. 28. – Modifíquese el artículo 118 de la ley 19.945 (Código Nacional Electoral), el que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 118: *Recuento de sufragios por errores u omisiones en la documentación.* En casos de evidentes errores de hecho sobre los resultados del escrutinio consignados en la documentación de la mesa, o en el supuesto de no existir esta do-

cumentación específica, la junta electoral nacional podrá no anular el acto comicial, abocándose a realizar íntegramente el escrutinio con las respectivas boletas únicas de sufragio remitidas por el presidente de mesa.

Art. 29. – Deróguese el artículo 123 de la ley 19.945 (Código Nacional Electoral).

Art. 30. – Deróguese el inciso g) del artículo 139 de la ley 19.945 (Código Nacional Electoral).

Art. 31. – Modifíquese el segundo párrafo del artículo 156 de la ley 19.945 (Código Nacional Electoral), el que quedará redactado de la siguiente forma:

Cada elector votará por dos candidatos titulares y dos suplentes pertenecientes a una de las listas oficializadas que integran la boleta única de sufragio.

Art. 32. – Deróguese el primer párrafo del artículo 157 de la ley 19.945 (Código Nacional Electoral).

Art. 33. – Modifíquese el primer párrafo del artículo 158 de la ley 19.945 (Código Nacional Electoral), el que quedará redactado de la siguiente forma:

Los diputados nacionales se elegirán en forma directa por el pueblo de cada provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que se considerarán a este fin como distritos electorales.

Art. 34. – Deróguese el artículo 159 de la ley 19.945 (Código Nacional Electoral).

Art. 35. – Deróguese el artículo 160 de la ley 19.945 (Código Nacional Electoral).

Art. 36. – Modifíquese el inciso a), artículo 161, de la ley 19.945 (Código Nacional Electoral), el que quedará redactado de la siguiente forma:

- a) El total de los votos obtenidos por cada lista será dividido por uno (1), por dos (2), por tres (3) y así sucesivamente hasta llegar al número igual al de los cargos a cubrir.

Art. 37. – Modifíquese el artículo 23 de la ley 26.571 (“Democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral”), el que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 23: En las elecciones primarias deben votar todos los electores, de acuerdo al registro de electores confeccionado por la justicia nacional electoral.

Para las elecciones primarias se utilizará el mismo padrón que para la elección general en el que constarán las personas que cumplan dieciséis (16) años de edad a partir del día de la elección general.

El elector votará en el mismo lugar en las dos elecciones, salvo razones excepcionales o de fuerza mayor, de lo cual se informará debidamente por los medios masivos de comunicación.



Art. 38. – Modifíquese el artículo 26 de la ley 26.571 (“Democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral”), el que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 26: Las juntas electorales partidarias se integrarán, asimismo, con un (1) representante de cada una de las listas oficializadas.

Las listas de precandidatos se deben presentar ante la junta electoral de cada agrupación hasta cincuenta (50) días antes de la elección primaria para su oficialización. Las listas deben cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Número de precandidatos igual al número de cargos titulares y suplentes a seleccionar, respetando el porcentaje mínimo de precandidatos de cada sexo de conformidad con lo dispuesto por la ley 24.012 y su decreto reglamentario, así como el cupo joven establecido en el inciso b) del artículo 60 de la ley 19.945 (Código Nacional Electoral);
- b) Nómina de precandidatos acompañada de constancias de aceptación de la postulación suscritas por el precandidato, indicación de domicilio, número de documento nacional de identidad, libreta de enrolamiento o libreta cívica, y declaración jurada de reunir los requisitos constitucionales y legales pertinentes;
- c) Designación de apoderado y responsable económico-financiero de lista, a los fines establecidos en la Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos, y constitución de domicilio especial en la ciudad asiento de la junta electoral de la agrupación;
- d) Denominación de la lista, mediante color y/o nombre la que no podrá contener el nombre de personas vivas, de la agrupación política, ni de los partidos que la integren;
- e) Aavales establecidos en el artículo 21 de la presente ley;
- f) Declaración jurada de todos los precandidatos de cada lista comprometiéndose a respetar la plataforma electoral de la lista;
- g) Plataforma programática y declaración del medio por el cual la difundirá.

Las listas podrán presentar copia de la documentación descrita anteriormente ante la justicia electoral.

Art. 39. – Modifíquese el artículo 38 de la ley 26.571 (“Democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral”), el que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 38: Las boletas únicas de sufragio tendrán las características establecidas en el Código Electoral Nacional.

Art. 40. – Deróguense los artículos 25 y 40 de la ley 26.571 (“Democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral”)

Art. 41. – Los partidos políticos deberán adecuar sus respectivas cartas orgánicas a fin de permitir la afiliación de los electores a partir de los 16 años de edad.

Art. 42. – El Poder Ejecutivo, a través de los organismos pertinentes, implementará campañas acerca de las reformas introducidas por la presente ley, a fin de difundir información a la ciudadanía y promover mayores niveles de participación y transparencia.

Art. 43. – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Sala de las comisiones, 23 de octubre de 2012.

*Omar A. Duclós. – Liliana B. Parada. –  
Margarita R. Stolbizer. – Juan C. Zabalza.*

## INFORME

*Honorable Cámara:*

*Voto joven*

Las leyes electorales no solucionan por sí solas la crisis de representatividad de la dirigencia política y los partidos. Sin embargo, la innovación en materia de normativa electoral puede coadyuvar al objetivo de fortalecer el vínculo entre la política y la ciudadanía, porque el voto es en democracia uno de sus pilares fundamentales.

La ampliación del derecho al voto democratiza las sociedades y la incorporación como ciudadanos con derecho al voto a la franja etaria de jóvenes entre los 16 y los 18 años de edad sin duda habrá de ampliar la base de sustentación de la democracia. Sin embargo, no debemos pasar por alto, como sostenía Norberto Bobbio, que la calidad democrática de una sociedad se mide no sólo por el número de aquellos que tienen derecho a participar en las decisiones que lo afectan sino los espacios en que pueden ejercer este derecho.

Los y las jóvenes han sido a lo largo de nuestra historia verdaderos protagonistas de luchas y conquistas sociales, ejemplo de ello es la Reforma Universitaria del año 1918, la inquebrantable lucha en los años 90 (que todavía continúa) por la defensa de la educación pública, la defensa de la democracia ante cada intento de ruptura institucional, la movilización de jóvenes en miles de universidades y escuelas secundarias. El derecho al voto no se circunscribe solamente a la participación política de los jóvenes, sino que es necesario reconocer además que muchísimos jóvenes entre 16 y 18 años trabajan, la mayoría de las veces en condiciones indignas, son madres y padres de familia, estudian, aportan económicamente a sus familias, y además, y como si fuera poco, pueden ir presos. En este sentido, resulta paradójico que alguien que puede ser penalmente responsable a los 16 años de edad en determinadas circunstancias, no tenga la capacidad de elegir a sus gobernantes.

Se trata en definitiva, de considerar a estos jóvenes como sujetos de derecho, lo cual supone exigir determinadas responsabilidades y ampliar el espectro de derechos. Así lo entiende la Convención de los Derechos del Niño cuando consagra el derecho a participar y expresar libremente su opinión en los asuntos que les conciernen y en aquellos en que tengan interés. Este principio también fue receptado por la Convención Iberoamericana de Derecho de los Jóvenes, en cuanto establece que los Estados partes promoverán medidas para incentivar a los jóvenes a la participación política así como el derecho de los jóvenes de elegir y ser elegidos. Paradójicamente, este tratado internacional que tiene origen en el año 2005 todavía no ha sido ratificado por el gobierno de nuestro país.

Entendemos que los jóvenes no son sólo el futuro de nuestro país, sino el presente. Están aquí y ahora y tienen mucho para aportar a la construcción colectiva. No sólo tienen que tener la posibilidad de votar a partir de los 16 años, sino que deben ser incorporados formalmente a las instituciones, deben formar parte de un debate amplio sobre el presente y el futuro de nuestro país. Para ello no alcanza sólo con la sanción de una ley que habilite a los menores de 18 años a votar, sino que es necesario además orientar cada vez más recursos a una agenda de cuestiones propiamente de las y los jóvenes, que se traduzca en más y mejores políticas públicas que incluyan las demandas juveniles, bajo la concepción de que son sujetos de derechos y no meros objetos de política partidaria.

No encontramos sustento alguno para otorgar el carácter de voluntario al voto a partir de los 16 años. No podemos hacer diferencias con respecto al derecho al voto, lo contrario implicaría una discriminación a los menores de 18, así como una clara contradicción con nuestra Constitución Nacional que estipula que el sufragio es “universal, igual, secreto y obligatorio”.

### *Cupo joven*

Se incorpora al Código Electoral Nacional el cupo joven en las listas de candidatos a cargos públicos electivos en los niveles nacionales, estableciéndose que las listas deberán contener jóvenes de ambos sexos de hasta treinta y cinco (35) años de edad en un mínimo de un veinte por ciento (20 %) de los candidatos a los cargos a elegir y en proporciones con posibilidad de resultar electos.

### *Boleta única*

El sistema electoral argentino necesita indudablemente de un mayor grado de transparencia y de previsión. El sistema de boleta única de sufragio que proponemos en la presente ley aporta indudablemente en esa dirección.

Los problemas estructurales del sistema electoral: el sistema de votación. En las últimas elecciones nacionales se han registrando irregularidades que si bien no ponen en duda la legitimidad de los resultados

globales han puesto en tela de juicio el sistema de votación en la República Argentina. Nos referimos en concreto a las dificultades generadas por la ausencia de boletas en distintos lugares de votación, en función del robo o destrucción de las mismas, lo que impidió que muchos ciudadanos pudiesen optar libremente por los candidatos de su preferencia. Las leyes electorales no solucionan por sí solas la crisis de representatividad de la dirigencia política y los partidos. Sin embargo, la innovación en materia de normativa electoral puede coadyuvar al objetivo de fortalecer el vínculo entre la política y la ciudadanía, porque el voto es en democracia uno de sus pilares fundamentales.

Estos problemas que fueron muy extendidos y denunciados en las elecciones presidenciales de 2007 –sobre todo en la provincia de Buenos Aires–, se repitieron en las elecciones primarias de agosto de 2011. No constituyen un hecho aislado, y se vienen suscitando sistemáticamente en las elecciones nacionales, no siendo una mera percepción de la oposición. La propia Cámara Nacional Electoral –en un informe presentado en noviembre de 2007– resaltó los “inconvenientes con que se enfrentaron muchos votantes, debido principalmente a nuestro sistema de múltiples boletas [...] lo que trae como consecuencia su proliferación y las dificultades que puede tener el elector al momento de emitir su voto”.

Uno de los objetivos primordiales de todo proceso electoral es garantizar que la voluntad popular pueda expresarse libremente y sin obstáculos de ningún tipo. Ha quedado muy claro que el sistema de boletas partidarias es menos eficaz que otros sistemas de votación en lo relativo a la salvaguardia del voto.

### *Sistemas electorales y calidad de la representación*

Los sistemas electorales son el conjunto de leyes y disposiciones que regulan de forma estable la competición electoral entre y dentro de los partidos políticos. En sentido estricto, el sistema electoral supone el conjunto de instituciones y reglas por las cuales las preferencias electorales se transforman en votos, y los votos se traducen en escaños parlamentarios o cargos ejecutivos que son asignados a los partidos o candidatos contendientes.

Según el clásico estudio de Cox, los sistemas electorales se componen de cuatro elementos generales, a saber: 1. Cómo realizan los partidos la designación de candidatos; 2. Cómo votan los ciudadanos y cómo se cuentan sus votos (es decir, el sistema de votación); 3. Cuál es la configuración de los distritos electorales; 4. Cómo se traducen los votos en escaños o cargos.

Los sistemas electorales son fundamentalmente instituciones arbitrarias. Como han demostrado los estudios de Duverger, Rae y Sartori, no sólo son “el instrumento más manipulable” sino también más determinante en el corto plazo del sistema político, fundamentalmente por su impacto en la configuración y funcionamiento del sistema de partidos. De allí la importancia de que

la reforma electoral sea producto del amplio consenso entre los actores del sistema, es decir los partidos políticos, aunque esté técnica y jurídicamente sustentada por la “biblioteca de Alejandría”.

La “política criolla” —como la denominó e inmortalizó en su obra *Pago chico* Florencio Sánchez— no terminó con la Ley Sáenz Peña de sufragio universal, sino que siguió en las etapas democráticas con la frecuente utilización de los sistemas electorales en función de las ambiciones de los partidos políticos dominantes o de los intereses del gobierno de turno.

Dieter Nohlen ya señalaba —en la década del 90— que en la Argentina las reformas electorales dependían en gran medida de especulaciones y cálculos políticos, sobre todo en razón de que tradicionalmente el sistema electoral no ha sido visto como una imprescindible regla de juego transparente y estable, sino como un instrumento de poder.

### *Sistema electoral y partidos políticos*

Un sistema electoral no se ocupa directamente de la calidad de la representación. Pero como lo ha demostrado acabadamente Giovanni Sartori, sí tiene una gran importancia en la construcción y funcionamiento de un sistema de partidos.

Sistema electoral y sistema de partidos están así estrechamente vinculados. Los partidos políticos son actores fundamentales de cualquier régimen democrático representativo moderno. Así lo reconocieron los constituyentes de 1994, que incorporaron a nuestra Constitución Nacional, en su artículo 34, el reconocimiento de que “los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático”.

Sin embargo, los partidos políticos argentinos vienen atravesando reiteradas crisis. Los recurrentes problemas de gobernabilidad y crisis que han caracterizado a nuestra democracia recuperada en 1983, tuvieron un profundo impacto deslegitimador sobre las instituciones representativas en general, y los partidos políticos en particular. Como consecuencia de este fenómeno que se ha conocido genéricamente como “crisis de representación”, las capacidades de agregación y articulación de intereses y de representación, es decir las llamadas funciones “clásicas” de los partidos, han sufrido un progresivo deterioro. Fenómeno no sólo atinente a la Argentina, sino a todo Occidente.

Max Weber señaló alguna vez que era imposible concebir un sistema democrático que viviera sin partidos políticos; pero al mismo tiempo señalaba que el mal funcionamiento de los partidos políticos bien podía aniquilar un sistema democrático. Si es cierto el apotegma de que no existe democracia moderna sin partidos políticos, también lo es que la calidad de la democracia dependerá en gran medida de la existencia de partidos políticos representativos. En este marco, se torna necesaria una profunda e impostergable renovación de los partidos, a fin de adaptar sus estructuras tradicionales

a los cambios que operan en nuestras sociedades y recuperar así su capacidad de funcionamiento pleno.

### *El sistema de boleta única*

Desde hace tiempo que venimos sosteniendo la necesidad de cambiar el sistema de boletas individuales impresas por los partidos políticos, por sistemas más modernos que eviten prácticas poco transparentes, distorsivas de la libre expresión de la voluntad popular. La Argentina es en este sentido uno de los pocos países de la región que no cuenta con un sistema de boleta o papeleta única. De esta forma, no sólo cada partido o alianza electoral es responsable de la impresión de su propia boleta de candidatos, sino que también es responsable de que las mismas se encuentren en las distintas mesas electorales y de cuidar que nadie las retire del lugar de votación.

Se trata de un instrumento anacrónico y precario, cuya vulnerabilidad quedo en evidencia con lo sucedido en algunos distritos durante las últimas elecciones nacionales, donde el robo de boletas se ha convertido en una práctica generalizada.

El sistema de boleta única, aplicado en la gran mayoría de las democracias modernas, y vigente en la mayoría de los países de la región (Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay, México, entre otros), podría dar respuesta a la gran mayoría de las irregularidades denunciadas, dotando de mayor transparencia y legitimidad al proceso electoral.

El sistema de boleta única, conocido también como sistema australiano por haber tenido su primer antecedente en dicho país (1856), permitiría que exista una sola boleta por cada categoría de cargos electivos nacionales, en las cuales el votante deberá sencillamente marcar en un casillero previsto a tal efecto el candidato o lista elegida.

Las ventajas del sistema de boleta única son evidentes: no sólo evitaría gastos innecesarios como la impresión de gran cantidad de boletas, sino fundamentalmente, prácticas reñidas con la transparencia como el voto cadena, acoples, colectoras, etc.; y prácticas clientelares. El sistema promueve así una amplia autonomía en la decisión de cada elector, eliminado también en gran medida las consecuencias negativas de la “lista sábana horizontal”.

El Poder Ejecutivo tendrá la responsabilidad de diseñar, imprimir y distribuir las boletas únicas, lo que garantizará a los electores la disponibilidad plena de todas las opciones en cada categoría en todas las mesas de votación. La existencia de un número de boletas coincidente con la cantidad de electores empadronados en una misma mesa, constituye un reaseguro adicional para evitar la distorsión de la voluntad popular.

Además, la identificación de los candidatos con su fotografía, nombre y partido o frente al que pertenecen facilitará a los electores la identificación de su preferencia, haciendo más sencilla la elección. Por otra parte,

la boleta única promueve una mayor igualdad entre los contendientes en una compulsa electoral, en tanto y en cuanto se presentan todos los candidatos de una misma manera, y en un orden establecido por sorteo.

### *La experiencia en la Argentina*

Santa Fe fue la primera provincia del país en aplicar el sistema de boleta única por categorías, que fue establecida por la ley provincial 13.156 y reglamentada por el decreto 86/2010. El sistema se utilizó por primera vez en las elecciones primarias, abiertas, obligatorias y simultáneas de mayo de 2011, y posteriormente en las elecciones generales de julio de ese mismo año.

Los ciudadanos demostraron en ambos comicios un gran nivel de participación y conocimiento de esta herramienta electoral, superando el desafío de adecuarse a una nueva forma de votar. No se registraron problemas graves en las mesas, y la posibilidad de instalar múltiples puestos de votación por cada mesa hizo más ágil la votación. También el escrutinio fue mucho más sencillo y rápido.

En una encuesta realizada de un total de 1.200 casos de las ciudades de Rosario, Santa Fe, Rafaela y Armstrong, varones y mujeres de entre 21 y 70 años, el 94 por ciento dijo que es bueno y muy bueno, el 96 por ciento no tuvo problemas al votar, al 96 % le resultó entre fácil y muy fácil votar con el nuevo sistema, el 95 % no necesitó ayuda para hacerlo, el 85 % se sintió seguro con el conteo de los votos, el 86 % entendió que las autoridades de mesa estaban bien o muy bien capacitadas, y el 94 % entendió que el proceso de votación fue rápido o muy rápido.

El sistema de boleta única también se implementó en las elecciones provinciales de agosto de 2011 en la provincia de Córdoba; con variantes respecto a la experiencia santafesina, pero también con aceptación generalizada de la sociedad y los partidos políticos.

La experiencia realizada en Salta, con un tercio de los votantes sufragando mediante sistema de voto electrónico, significa también un avance en la dirección que estamos planteando. No existe sistema electoral neutro, ni perfecto.

### *Eliminación del umbral del 3%*

Se propone eliminar uno de los obstáculos que impiden a las minorías acceder a una banca en la Cámara de Diputados como lo es el piso o umbral del 3 % que establece el actual artículo 160 del Código Electoral Nacional. Ello así por cuanto la incidencia del umbral de exclusión en el reparto proporcional del sistema D'Hont, basado en la metodología de la cifra repartidora es distorsiva en favor de las mayorías y en detrimento de las minorías, que quedan fuera del reparto independientemente de que proporcionalmente pudieran o no corresponderles alguna banca.

No debemos olvidar que el 3 % no se toma del número de ciudadanos que efectivamente participaron del

proceso electoral, sino de un número ficticio que es el total de electores registrados en el distrito. Esto genera una “sobrerepresentación” de los partidos mayoritarios y una “subrepresentación” (cuando no la proscripción) de las minorías; efecto que se ve potenciado cuando hay altos niveles de abstencionismo y de voto en blanco y nulo.

Cuanto más elevada resulte en los hechos la barrera o umbral electoral, mayor será el número de votos excluidos del acceso a la representación y, por lo tanto, menor la representatividad de un sistema distorsivo de la voluntad popular. Así, sectores del electorado se ven desplazados, sus votos “subestimados” y sus esfuerzos en vano ante la inequidad del sistema.

Es necesario garantizar reglas de juego claras y transparentes que a la vez que aseguren la igualdad de oportunidades para todas las fuerzas políticas, brinden garantías al elector en el ejercicio pleno del derecho al sufragio sin obstáculo o interferencia alguna.

Entendemos que las propuestas contenidas en este proyecto de ley mejoran la calidad institucional de la democracia y constituyen un instrumento propicio para contribuir a legitimar la mediación representativa de los partidos políticos, dándole la transparencia y credibilidad indispensables en función del régimen democrático.

*Juan C. Zabalza. – Omar A. Duclós.*

## III

### **Dictamen de minoría**

*Honorable Cámara:*

Las comisiones de Asuntos Constitucionales y Justicia han considerado el proyecto de ley venido en revisión del Honorable Senado sobre el voto juvenil, y teniendo a la vista los proyectos de los señores diputados Gullo, Puiggrós y Pasini; Yoma y Conti; Caselles; Ibarra; Lozano, Donda Pérez, Milman, De Gennaro, Riestra y Parada; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconsejan la sanción del siguiente

### PROYECTO DE LEY

*El Senado y Cámara de Diputados,...*

Artículo 1° – Modifíquese el inciso 1, del artículo 2°, de la ley 346, el que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 2: Son ciudadanos por naturalización:

- 1° Los extranjeros mayores de 16 años, que hubiesen residido en la República Argentina dos años continuos, y manifestasen ante los jueces federales de sección su voluntad de serlo.



Art. 2° – Modifíquese el título 4, de la ley 346, el que quedará redactado de la siguiente manera:

Título 4: De los derechos políticos de los ciudadanos.

Art. 3° – Modifíquese el artículo 7°, de la ley 346, el que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 7°: Serán considerados ciudadanos, y gozarán de todos los derechos políticos conforme a la Constitución y a las leyes de la República, los argentinos mayores de 16 años y los ciudadanos por naturalización.

Art. 4° – Modifíquese los artículos 1° y 25, de la ley 19.945, los que quedarán redactados de la siguiente manera:

Artículo 1°: Son electores nacionales los ciudadanos de ambos sexos desde los dieciséis (16) años de edad, que no tengan ninguna de las inhabilitaciones previstas en esta ley.

Artículo 25: *De los padrones provisionales.* El Registro Nacional de Electores y los subregistros de electores de todos los distritos, tienen carácter público, con las previsiones legales de privacidad correspondientes, para ser susceptibles de correcciones por parte de los ciudadanos inscritos en ellos. Los padrones provisionales están compuestos por los datos de los subregistros de electores por distrito, incluidas las novedades registradas hasta ciento ochenta (180) días antes de cada elección general, así como también las personas que cumplan dieciséis (16) años de edad a partir del mismo día del comicio. Los padrones provisionales de electores contendrán los siguientes datos: número y clase de documento cívico, apellido, nombre, sexo y domicilio de los inscritos. Los mismos deberán estar ordenados por distrito y sección.

Los juzgados electorales podrán requerir la colaboración de la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior para la impresión de las listas provisionales, y supervisarán e inspeccionarán todo el proceso de impresión.

Art. 5° – Modifíquese el artículo 23, de la ley 26.571, el que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 23: En las elecciones primarias deben votar todos los electores, de acuerdo al registro de electores confeccionado por la justicia nacional electoral.

Para las elecciones primarias se utilizará el mismo padrón que para la elección general en el que constarán las personas que cumplan dieciséis (16) años de edad a partir del día de la elección general.

El elector votará en el mismo lugar en las dos elecciones, salvo razones excepcionales o de fuerza mayor, de lo cual se informará debidamente por los medios masivos de comunicación.

Art. 6° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Sala de las comisiones, 23 de octubre de 2012.

*Mario R. Negri. – Ricardo Alfonsín. –  
Ricardo R. Gil Lavedra. – Juan P. Tunessi.*

## INFORME

*Honorable Cámara:*

El presente proyecto tiene como objetivo extender la ciudadanía a una franja etaria que hoy no está comprendida en ella, la de las personas entre los 16 y los 18 años.

Esta iniciativa no se funda en razones de oportunidad ni requiere complejas fundamentaciones ideológicas. Se basa, simplemente, en la constatación de que en la Argentina de hoy los jóvenes desde los 16 años están capacitados para contribuir a la formación de la voluntad política general.

Por cierto, la fijación de una u otra edad para el comienzo de la capacidad para ser elector, del mismo modo que para ejercer actos civiles o ser penalmente imputable, tiene siempre, y necesariamente, cierto grado de arbitrariedad: no todas las personas alcanzan la madurez en la misma etapa cronológica de su vida. Pero como se impone el establecimiento de una regla general, es preciso ponderar prudencialmente una edad de inicio, al margen de las particularidades de los distintos seres humanos.

Esa edad ha sido tradicionalmente en la Argentina la de los 18 años. Creemos que ha llegado el momento de que se extienda hasta los 16, porque percibimos que en esta era de la información, potenciada por la universalización de adelantos tecnológicos que precisamente los jóvenes manejan con mayor familiaridad, ya desde los 16 años las personas están en condiciones de formarse un juicio razonable de la situación del país y pueden optar con madurez por las distintas ofertas electorales. Además, los jóvenes ya son parte de la vida democrática. militan, discuten, participan en sus respectivos ámbitos sociales, educativos, barriales. Darles la posibilidad de votar implica habilitar un canal de expresión para una conducta valiosa y en curso, e incorporar esa potencia a los procesos electorales futuros.

Aún así, estos jóvenes son parte de un grupo vulnerable dentro de la sociedad. Los números estadísticos que surgen de la situación argentina lo reflejan. Si bien hay una altísima tasa de alfabetización (97 %), casi la mitad de los adolescentes no finaliza sus estudios secundarios (42 % según fuentes nacionales, 50 % según internacionales como la UNESCO). A pesar de la existencia de la ley de educación obligatoria, siete de cada diez estudiantes que ingresan a la educación primaria no alcanzan a finalizar la secundaria (según releva el CIPPEC). Esto se agudiza teniendo en cuenta que, según el censo 2010 relevado por el INDEC, sólo el 20 % de los jóvenes en la franja 18-24 realiza algún tipo de estudios superiores. Desoyendo esta realidad,

el presupuesto 2013 previó recortes de casi la mitad del presupuesto para el 2012 a becas para alumnos de bajos recursos y alumnos de carreras prioritarias, al tiempo que incrementó los fondos para propaganda partidaria a través de canales como *Fútbol para Todos*.

Todo esto redundaba en una afectación indiscutible de sus posibilidades de inserción en el mercado laboral, lo cual aumenta su vulnerabilidad y marginación como actores sociales y políticos, y se ve reflejado en las tasas de desempleo de casi un 20 % (algunas cifras apuntan 17,9 %) para jóvenes entre 16 y 24 años, extremadamente altas comparadas con el 5 % de las personas de 25 años en adelante. Más aún, la cantidad de jóvenes que no estudian ni trabajan es de alrededor de 730.000 en todo el territorio nacional. Y de los jóvenes entre 15 y 18 años que trabajan, sólo el 16 % está registrado como corresponde.

La vulnerabilidad alcanza una de sus máximas cotas en el área de salud, en la cual según el mismo censo 2010 del INDEC, sólo un 55 % de jóvenes entre 15 y 19 años cuenta con algún tipo de asistencia médica, en forma de obra social, prepaga o plan del Estado. Y con el agravante de que, de la franja etaria entre 15 y 24 años, casi un 30 % de los jóvenes está dentro de los niveles de pobreza: casi dos millones de jóvenes en todo el país.

A la vista de estos ejemplos de unos pocos números indiscutibles, que sólo intentan llamar la atención sobre muchas otras situaciones en las que esta franja etaria se ve excluida, dar participación política a los jóvenes parece también una adecuada vía de canalizar parte de las acciones políticas que ellos ya encarnan, por un lado, y de estimular y formarlos en la discusión democrática, por otro. Parte de la formación de nuestros jóvenes como ciudadanos puede esperarse de su efectiva participación.

Desde 1983, diversos cuestionamientos se erigieron sobre la Ley de Educación. Un reclamo insistente era que se impulsara la formación de ciudadanos democráticos, algo que resultaba vital para clausurar para siempre la época de las dictaduras.<sup>1</sup> La “democracia” y su correlato, el “ciudadano democrático”, importan definiciones políticas. Y el sujeto social que la escuela aspira a formar, autónomo, capaz de resolver el conflicto a través del diálogo, de ponerse en el lugar del otro, de ser solidario y profundamente respetuoso de las diferencias, motivó que en los programas educativos se diera trascendencia al estudio de la democracia, de los sistemas electorales y de la importancia de votar<sup>2</sup>. La concreción del voto, ahora, se inscribe entonces también en esa misma definición del programa educativo de jóvenes para la democracia, como ciudadanos democráticos.

<sup>1</sup> Amézola, Gonzalo. *La reforma educativa argentina, la enseñanza de la historia y la formación de ciudadanos democráticos*. UNGS, Argentina, 2000, pp. 2-3.

<sup>2</sup> Coll, C.; Pozzo, J.; Sarabia, B. y Valls, E. *Los contenidos de la reforma. Enseñanza y aprendizaje de conceptos, procedimientos y aptitudes*, Buenos Aires, Aula XXI, Santillana, 1992.

Todos los habitantes que gozan de plenos derechos políticos son ciudadanos. Estimamos por ello inadmisibles escindir el carácter de “elector” del de “ciudadano”. Por lo tanto, si creemos que a los 16 años se adquiere la plena capacidad electoral, también se adquiere la plena ciudadanía. De ahí que el presente proyecto incorpora modificaciones en la ley 346 a tono con ese criterio.

En este sentido, la ciudadanía “indica el lazo o vínculo jurídico que mantienen los nacionales con el Estado y les permite participar en la organización política a través del ejercicio de derechos de esa naturaleza, a la vez que les imponen deberes cívicos, tales como votar, armarse en defensa de la patria, colaborar en los procesos electorarios o en la realización de censos poblacionales” (Gelli, María Angélica, *Constitución de la Nación Argentina comentada y concordada*, La Ley, Buenos Aires, 2001, p. 75).

El concepto de ciudadanía, en el sentido constitucional, se refiere fundamentalmente a ese status conformado por derechos y deberes de carácter cívico, cuya expresión más notoria es el derecho electoral. En ese orden de ideas, no hay margen para la existencia, a nivel nacional, de electores que no sean ciudadanos, y la modificación de la edad que habilita a votar debe reflejarse también en la modificación de la edad a partir de la cual se es ciudadano.

Ese ciudadano, en la Argentina, tiene el deber de votar. Así lo establece el artículo 37 de la Constitución Nacional desde su reforma de 1994. Las excepciones a la obligatoriedad en los casos de ciudadanos de más de 70 años de edad se justifican por obvias razones de mayores dificultades para los traslados. Es opinable en la sociedad actual si debe mantenerse esa edad o ser aumentada, dado el notable aumento en las últimas décadas de la expectativa de vida, pero nadie negará que a partir de cierto momento sería absurdo exigir el voto a personas muy ancianas.

Pero esos atendibles motivos no juegan en el caso de las personas de entre 16 y 18 años. Una diferenciación acerca de la obligatoriedad del voto entre diferentes sectores de ciudadanos es incoherente con los valores constitucionales y con el propio fundamento por el cual aceptamos como necesaria la baja de la edad mínima para el voto.

El arraigado principio constitucional de la igualdad ante la ley, base indispensable de un gobierno democrático, prescribe que debe darse igual trato normativo a quienes están en igual situación. Sólo cuando se identifican razones válidas para diferenciar las situaciones de los individuos, se entiende como válido que el sistema jurídico dé soluciones diferentes para unos y para otros frente a una misma circunstancia.

En este sentido, no parece existir ninguna razón válida para diferenciar a los ciudadanos entre 18 a 70 años de los ciudadanos entre 16 y 18 años. Dado que el fundamento de la baja de edad mínima gira en

torno a reconocer a los individuos entre 16 y 18 años igual capacidad de decisión y derecho a ser oídos, a expresarse, a participar de la deliberación y, así, de la construcción del valor de la democracia, es claro que los está considerando en la misma situación que el resto de los electores. Negarlo o atenuarlo sería negar el propio fundamento.

Si se está dispuesto a considerar la plena capacidad madurativa, situacional, cívica, jurídica y emocional de los individuos entre 16 y 18 años (amén de sus derechos a ser escuchados y a participar en las decisiones que los afectan), como razón para garantizar su acceso al voto, no pueden hacerse consideraciones que restrinjan ese reconocimiento de ningún modo. Como ciudadanos plenos, y no afectados por ningún motivo atendible (como el caso de los mayores de 70 años), no puede sostenerse que los jóvenes entre 16 y 18 años tengan ni derechos ni deberes cívicos de menor grado que el resto de los ciudadanos.

Este mismo argumento es el que justifica la modificación del artículo 2º, de la ley 346, en lo que refiere a los requisitos para ser considerado ciudadano por nacionalización. No existe ninguna razón de peso que justifique que los extranjeros que quieran adquirir la ciudadanía argentina –siempre y cuando hayan residido durante dos años continuos en nuestra Nación (artículo 20 de la Constitución Nacional)– puedan hacerlo a partir de los 16 años de edad.

Resultaría irracional y contrario a nuestra Constitución Nacional establecer diferencias entre argentinos y ciudadanos por naturalización cuando ambos tengan la misma edad.

En concordancia con lo manifestado, creemos adecuado modificar el título 4, y el artículo 7º, de la citada Ley de Ciudadanía, entendiendo que: “Serán considerados ciudadanos, y gozarán de todos los derechos políticos conforme a la Constitución y a las leyes de la República, los argentinos mayores de 16 años y los ciudadanos por naturalización”.

Por ende, respecto tanto de los argentinos entre los 16 y 18 años como de los ciudadanos por naturalización debe regir plenamente la obligatoriedad del voto que impone la Constitución Nacional.

Por lo expuesto, solicitamos la aprobación del presente proyecto.

*Mario R. Negri. – Ricardo Alfonsín. –  
Ricardo R. Gil Lavedra. – Juan P. Tunessi.*

#### IV

#### Dictamen de minoría

##### *Honorable Cámara:*

Las comisiones de Asuntos Constitucionales y de Justicia han considerado el proyecto de ley venido en revisión del Honorable Senado de la Nación que propicia la modificación del Código Electoral Nacional –ley 19.945 y modificatorias–, habilitando el sufragio a par-

tir de los 16 años de edad y otras cuestiones conexas; y teniendo a la vista los de los señores diputados Gullo, Puiggrós y Pasini; Yoma y Conti y Kosiner; Caselles; Ibarra (E.) y el de Lozano, Donda Pérez, Milman, De Gennaro, Riestra y Parada; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, se postula el rechazo del proyecto de ley venido en revisión de la Cámara alta.

Sala de las comisiones, 23 de octubre de 2012.

*Gustavo A. H. Ferrari. – Graciela Camaño.  
– Carlos A. Favario.*

#### INFORME

##### *Honorable Cámara:*

El otorgamiento de más derechos políticos para los jóvenes, en principio y planteado de forma abstracta, es un objetivo loable que hace a la democracia.

Por el contrario, este proyecto de ley impulsado por el gobierno para promover exclusivamente el voto optativo de jóvenes de entre 16 y 18 años, por el contexto social y político en el que apresuradamente se lo impulsa, esconde, sin lugar a dudas una intención de ampliar el padrón electoral para poder acceder a una reforma constitucional que garantice su perpetuidad en el poder.

Como legisladores tenemos la responsabilidad de ver más allá y no quedar empantanados en el falso debate que aquí se intenta plantear bajo el título de “más derechos a los jóvenes”. ¿Quién puede estar en contra de ello cuando es planteado en términos tan básicos, en términos tan asequibles a los jóvenes a los que va dirigido?

No podemos caer en una simplificación tan infantil de la cuestión. Los integrantes de esta cámara somos todos adultos que estamos en política desde hace más o menos tiempo y sabemos que en política, a la par del afán por el bien común, existe el oportunismo, la demagogia y el clientelismo, ejercido sobre todo por aquellos partidos que detentan el poder y más aún en tiempos en los que temen perderlo.

Aquel que sin tener un interés político particular en la iniciativa niegue este dato de la realidad es porque jamás ha estado siquiera cerca de un proceso electoral.

Pero más cuestionable es la situación de aquel que, conociendo la práctica política, no alce su voz sólo para no contradecir determinado principio ideológico abstracto –el de más derechos–, de magníficos resultados de laboratorio pero sumamente peligroso si se analiza de manera aséptica y desprovista de los contenidos mínimos de realismo y coyuntura política.

A muchos les pasó lo mismo cuando no tuvieron el coraje de desembarazarse del principio abstracto de soberanía que arteramente planteaba el gobierno para justificar en la práctica la confiscación de YPF y Ciccone, sin ningún apego a la Constitución y a los procedimientos que prevén las leyes y con el objeto de ocultar en el primer caso el desastre energético al que nos llevó este gobierno, y para garantizar en el segundo la impunidad de algunos de sus funcionarios.

Bajo el engaño de la soberanía energética y monetaria terminaron avalando la violación de la soberanía más excelsa, la soberanía de la ley.

Existen fundadas consideraciones para asegurar que tras esta ley no existe un sincero interés del gobierno por los jóvenes, sino sencillamente la estrategia política de un gobierno que conoce bien de qué se trata este realismo político del que les hablo, y por eso no vamos a comprar el discurso de “más derechos para los jóvenes” de la boca de un gobierno que día a día avanza sobre los derechos individuales sin discriminar edades.

Primero, porque como se dijo, no se advierte una auténtica preocupación de este gobierno por los jóvenes. A éstos hay que garantizarles principalmente sus derechos legales –que con deberes concomitantes hacen a la igualdad ante la ley– y sus derechos sociales –que como la educación y la salud contribuyen a la igualdad de oportunidades–. Éstos son los que permiten construir ciudadanos que podrán ejercer a partir de allí sus derechos políticos con libertad y responsabilidad social.

Un gobierno que se preocupa por los derechos políticos de los jóvenes cuando, por ejemplo, un millón no estudia ni trabaja, un 50 % abandona la escuela secundaria, un 52 % no comprende lo que lee y un 40 % no sabe qué pasó el 25 de Mayo de 1810, revela un error mayúsculo en el orden de prioridades. Es que para garantizar el derecho al voto sólo hace falta decisión política, mientras para lo segundo se requieren políticas de Estado de las que el gobierno carece.

En lugar de asegurar que haya más jóvenes que voten, el gobierno debe procurar que haya más estudiantes en las aulas, y que éstos concluyan sus estudios.

Estamos convencidos de que los jóvenes no quieren votar tanto como aprender. Es la educación la que en definitiva los hará libres a la hora de elegir, y la libertad, en cualquiera de sus formas, es una amenaza al poder vigente.

Segundo, porque la razonabilidad del proyecto puede ser también controvertida desde un análisis legal y sociopolítico que tiene que ver con la presunción sobre la edad a partir de la cual se alcanza la mayoría de edad.

En el plano internacional, recordemos que nuestro país ha suscrito diversos tratados internacionales reconociendo los derechos de los niños y adolescentes tales como la Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada por el Congreso mediante la sanción de la ley 23.849 en 1990.

Dicha convención, en el mismísimo preámbulo, se refiere al niño como un “inmaduro”, y considera tal al que no ha cumplido los 18 años, y luego, todo el articulado de la convención viene a ratificarlo –ver artículo 12; artículo 29.1. a), b), c) y d); artículo 40.3. a) (que atañe a su responsabilidad penal)–.

A nivel nacional, en el año 2005 fue sancionada la ley 26.061, de protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, que implicó la aplicación local de los derechos de los menores, muchos de ellos ya reconocidos por las normas internacionales

de jerarquía constitucional a las que se adhirió nuestro país con la reforma constitucional de 1994.

Las normas referidas establecen la edad de 18 años como límite para la protección especial de los derechos referidos en ellas, de lo que cabe concluir que no se es adulto sino hasta la edad de 18 años, y no creemos que la Argentina quiera denunciar la convención.

En concordancia con dicho plexo normativo, la ley 346 establece que: “Los argentinos que hubiesen cumplido la edad de 18 años, gozan de todos los derechos políticos”.

Por su parte, la ley 22.083 los hace “no punibles”, tanto para las faltas electorales (artículos 125 a 128), como para los delitos electorales (artículos 129 al 145), previstos en el Código Electoral.

Tampoco se puede perder de vista que el proyecto contraría el límite para obtener la mayoría de edad que consagra no sólo el actual Código Civil, sino también su proyecto de reforma y unificación con el Código Comercial, lo que importa que deben, por ejemplo, obtener autorización para viajar o casarse, e incluso no pueden extender mandato, mientras que aquí se está postulando autorizarlos a conferir mandato de representación política.

Este límite de edad que parece caprichoso, además de lo atinente a la inimputabilidad y a la capacidad civil, está directamente relacionado con la construcción de ciudadanía a través de la educación si consideramos lo que dice la Ley de Educación Nacional de 2006, en cuanto a que “...tiene la finalidad de habilitar a los/ las adolescentes y jóvenes para el ejercicio pleno de la ciudadanía...”, siendo sus objetivos “...brindar una formación ética que permita a los/as estudiantes desempeñarse como sujetos conscientes de sus derechos y obligaciones, que practican el pluralismo..., rechazan todo tipo de discriminación, se preparan para el ejercicio de la ciudadanía democrática...”.

En este sentido, el requisito de los 18 años para ejercer el voto no sólo es razonable porque así lo es para el 86 % de los países –con la sola excepción de 14 casos (dos de ellos son Cuba y Corea del Norte, con sistema de partido único)–, lo es sobre todo porque se presume que a partir de allí hay un ciudadano capaz de ejercer sus derechos con libertad y cumplir sus deberes con responsabilidad, en ambos casos libre de presiones.

Aun así, quizás en algo se hubiera podido creer en el único argumento técnico que esgrime el gobierno para fundar el proyecto y que consiste en la inteligencia de que las edades madurativas se han adelantado, si esta iniciativa abordara la cuestión en forma integral.

Pero no lo hace ya que, contrariamente a la lógica que pretende fundar la iniciativa del voto joven, no se propone debatir con igual criterio la baja en la edad de imputabilidad plena, o de la edad para ser autoridad de mesa, o ejercer cargos públicos y electivos en los tres poderes del Estado, lo que evidencia que aquí prima la ecuación sobre el posible caudal de votos que brindará la reforma.



Tercero, porque el círculo legal virtuoso en materia de ejercicio responsable de los derechos y obligaciones ciudadanos se cierra con la propia Constitución Nacional, que en su artículo 37, le da al voto el carácter de “obligatorio” y, por ende, la naturaleza de un “derecho-deber”, salvo para determinados casos –mayores de 70, razones de distancia, etcétera–, en los que por razones de movilidad o enfermedad se presume una imposibilidad de sufragar que los exime de sanción, pero no le resta obligatoriedad al voto.

Esto tiene que ver con que el voto no es un juego, una práctica, o un aprendizaje, es ante todo una responsabilidad de cara al futuro de la Nación, por lo que la construcción de ciudadanía como presupuesto al ejercicio del voto es fundamental para el país que queremos.

Sabido es que donde el constituyente no ha establecido excepciones o privilegios, no le es dable hacerlo al legislador y un trazado legislativo como el que se propone se aleja de la letra, pero también del espíritu del legislador constituyente plasmado en la reforma del 94.

Como se señaló, tipificado como obligatorio se lo concibe como un derecho-deber (opinión del convencional Guerrero, por el despacho mayoritario, Diario de Sesiones, página 4.367, y compartida por todos). Es más, en el caso “Ríos” (*Fallos*, 310:918) la Corte Suprema le dio al sufragio naturaleza de función pública, diciendo que “es ejercido en interés no del ciudadano individualmente considerado sino de la comunidad política, a través del cuerpo electoral”.

Pues bien, entonces, si es un derecho-deber, si tiene naturaleza de función pública y es ejercido no a título individual, sino por formar parte o integrar una comunidad política por medio de lo que se conoce como cuerpo electoral, no se lo puede pretender concebir como facultativo y librado discrecionalmente al deseo y voluntad del menor, porque se transgrede la Ley Suprema en el texto, pero también en sus fines y en su espíritu, al desnaturalizarse el sentido y alcance del voto. Eso, independientemente de que no se ha esgrimido tampoco siquiera una sola razón plausible para dejarlo librado a la voluntad del menor.

Pero por otra parte, valga la ironía, el proyecto no oculta el hecho de no consagrar la obligatoriedad para no chocar de bruces con la imposición constitucional pero, a la vez, con las normas en materia de imputabilidad del menor, según se verá, que son las que se quiere saltar por vía subrepticia.

Plantear entonces el voto joven como optativo no sólo es abiertamente inconstitucional sino también violatorio del principio de igualdad ante la ley. Pero además, como se dejará traslucir más adelante, deja abierta la puerta al realismo político del que les hablé, bajo la forma de la cooptación y el clientelismo.

Cuarto, porque la ampliación del padrón que supondrá habilitar el voto a un millón y medio de jóvenes se da sin que aún el gobierno haya asegurado las máximas garantías en materia de transparencia electoral.

Fueron los tres jueces de la Cámara Nacional Electoral quienes transmitieron al presidente de la Corte Suprema, Ricardo Lorenzetti, su preocupación por las dificultades para confeccionar padrones en 2013 y controlar la transparencia de los datos que debe entregar el Poder Ejecutivo, lo que podría agravarse frente a este posible nuevo contexto, ya que, a pesar de las reiteradas promesas del gobierno, la Justicia Electoral no recibe los sistemas informáticos, el software correspondiente y los fondos necesarios –se estima 15 millones de pesos– que resultan necesarios para controlar los padrones.

Finalmente, el contexto social y político en el que ahora se impulsa una iniciativa legal que tiene ya varios años permite concluir que se trata de una estrategia electoral que tiene por objeto último reformar la Constitución para introducir la reelección.

Nótese que es la tercera vez que se introducen reformas políticas sin contemplar las verdaderas deudas pendientes con la transparencia y la democracia, como la boleta única y el voto electrónico.

Tampoco puede perderse de vista que el proyecto se impulsa en forma paralela a un fuerte “adoctrinamiento político”, no sólo en las escuelas, sino a través de la omnipresente publicidad oficial, justo en una edad en la que, por las razones ya expuestas, los jóvenes son más permeables al “relato”.

Además se da en una situación de fuertes restricciones a la libertad de prensa y expresión, que termina afectando el derecho a la información y a la participación de minorías u otras fuerzas políticas, indispensable para garantizar que los jóvenes se formen en un marco de pluralidad democrática que se traduzca en más y mejores alternativas.

Como se aprecia, son fundadas las dudas que abonan la preocupación en relación a que, de sancionarse esta ley, el gobierno intentará acceder a una reforma constitucional que consagre la perpetuidad en el poder y que conduzca a un mayor autoritarismo y a la intensificación de las restricciones a los derechos y libertades individuales de todos, de los jóvenes también, claro.

Y es por estas fundadas razones que propiciamos el rechazo de la iniciativa legislativa objeto de tratamiento.

*Gustavo A. H. Ferrari. – Graciela Camaño.  
– Carlos A. Favario.*

## V

### Dictamen de minoría

*Honorable Cámara:*

Las comisiones de Asuntos Constitucionales y de Justicia han tomado en consideración el proyecto de ley venido en revisión del Honorable Senado por el cual se modifica el Código Electoral Nacional habilitando el sufragio a partir de los 16 años de edad y otras cuestiones conexas, y teniendo a la vista los de los señores diputados Gullo, Puiggrós y Pasini; Yoma, Conti

y Kosiner; Caselles; Ibarra (E.); y el de Lozano, Donda Pérez, Milman, De Gennaro, Riestra y Parada; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconsejan su rechazo.

Sala de las comisiones, 23 de octubre de 2012.

*Elisa M. Carrió. – Alicia Terada.*

## INFORME

*Honorable Cámara:*

### *1. La verdadera intención del poder que hay que develar*

Cuando nos enfrentamos al tratamiento y análisis de una ley, los legisladores tenemos el deber de hacernos algunas preguntas básicas. ¿Por qué en este momento? ¿Cuál es el objetivo? ¿A qué intereses responde esta nueva normativa? ¿Esto mejorará las instituciones de la República? Son interrogantes sencillos que nos llevarán a analizar el contexto político, institucional e histórico en el que un determinado partido decide impulsar un cambio en la ley. Legislamos con un ojo en el presente pero con perspectiva de futuro, sin nunca dejar de tener en cuenta el pasado.

Hoy nos toca decidir nuestro voto sobre la propuesta del oficialismo de habilitar el voto de los menores de 16 y 17 años. Iniciativa que tiene un solo objetivo: expandir el padrón electoral para, de esta forma, subir el piso de acceso al reparto de bancas para fortalecer al primer partido en desmedro de las minorías. Todas las medidas vinculadas a la reforma política que ha impulsado el kirchnerismo han ido en ese sentido, el de fortalecer a la primera fuerza electoral.

Es mentira que ésta es una ampliación de derechos. En su desesperada carrera para obtener una reforma constitucional que habilite su reelección se busca, a como dé lugar, todas las modificaciones que permitan incorporar algún legislador nacional más que facilite esa mayoría calificada. Una vez conseguido un número impactante en ambas Cámaras, siempre habrá algún sector de la oposición dispuesto a hacer el rol de amante cómplice que siempre ha precisado (y conseguido) el Partido Justicialista.

La mirada que debemos tener no puede ser la de la candidez ingenua propia de la inexperiencia.

Nos encontramos frente a un poder que avanza sobre las libertades. Estamos frente a hechos de una gravedad que no se ha visto desde 1983 con la excepción de los intentos carapintados contra el gobierno de Raúl Alfonsín. Tenemos el deber de defender la Constitución y de defender la libertad, que hoy están amenazadas.

El “relato” que promueve la absoluta adhesión al “modelo” de país kirchnerista no es otra cosa que la representación el cinismo que ejecuta lo contrario de lo que promueve a través de sus palabras. No hay que detenerse tanto en los discursos. Hay que analizar el accionar. Y este accionar nos demuestra dos caminos que son paralelos y concurrentes: primero, no hay políticas públicas para terminar con la desigualdad y de

esta forma acortar la enorme brecha entre el sector más rico y el más pobre y, segundo, el sistema democrático y republicano se encuentra gravemente amenazado por los avances sobre las libertades individuales.

Nadie puede negarse a la ampliación de derechos, es cierto, pero ésta debe ser una política pública debatida y construida desde un punto de vista macro teniendo una estrategia de Nación común, y a mediano y largo plazo, no a través de políticas focalizadas y oportunistas que se sostienen en el uso del otro. La ampliación de derechos se da cuando hay políticas concurrentes en distintas áreas para incentivar al desarrollo de un determinado sector social, cuando se lo hace en forma espasmódica, buscando el éxito fácil y banalizando la discusión sólo colaboramos en seguir aportando a la anomia social.

Conceder un derecho a un conjunto de ciudadanos, ampliando su potencialidad de ejercer la ciudadanía, parece siempre una reivindicación y, por lo tanto, casi inapelable.

Sin embargo, insisto, cuando nos atrevemos a interpelar la realidad, mediante el ejercicio de una mirada crítica, cuando decidimos interpelar lo obvio, es posible descubrir aspectos nuevos del objeto que se pretende analizar. Aspectos que encubren contradicciones o incoherencias que, al ser develadas y evaluadas a la luz de una nueva mirada, nos permiten desmitificar dicho objeto.

Considerar los fundamentos de la iniciativa en tratamiento, con una mirada que pretenda ir más allá de lo obvio, nos facilitará advertir por un lado lo que se dice, lo explícito. Y por el otro, lo que no se dice, lo implícito.

Será posible, entonces, encontrar una profunda contradicción entre la urgencia de beneficiar a los adolescentes involucrados, con el derecho de emitir su voto a partir de las próximas elecciones, en base al reconocimiento de una madurez no advertida hace veinte años, cuando se establecieron los derechos de los niños y los adolescentes (lo explícito) y se omite que a 20 años de la convención que los estableció, nuestro país no ha podido garantizar para nuestros niños y adolescentes muchos de aquellos (mencionamos sólo como ejemplo el derecho del artículo 27, inciso a): “A un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social”).

Tengo el deber con mi pueblo de no ser ingenua frente a un poder que busca la perpetuación impune de sus negociados. Tengo el deber de no permitir que los debates principales queden postergados. No podemos perder de vista que tras la máscara del “joven rockero” Aníbal Fernández se esconde lo que nunca dejó de ser: un barón del conurbano forjado en aquellos años en los que menemismo quebró a la Nación. ¿Puede surgir desde él una verdadera concepción republicana? Insisto en pedir que no nos distraigamos del verdadero objetivo: el oficialismo pretende que con la incorporación de jóvenes se amplíe el padrón para que los porcentajes mínimos en el sistema D'Hont sean mayores, de manera que a los partidos minoritarios el acceso a las bancas

les resulte más difícil y que la lista que termine en el primer lugar tenga más legisladores. No hay ninguna preocupación por los derechos de los jóvenes, si ésta existiera en estos largos años de kirchnerismo se hubiese garantizado la permanencia en las escuelas secundarias, se hubiesen desarrollado políticas para las primeras viviendas y el primer empleo y se hubiese combatido el crecimiento de las adicciones y el narcotráfico.

“...¿Quién puede reconocer cosas del pueblo, es decir, república, allí donde todo se encontraba oprimido por la crueldad de uno solo, donde ya no existían derechos, trabazón, sociedad, donde estaba destruido todo lo que forma un pueblo?”

“Así llegó a encontrarse Siracusa. Aquella ciudad admirable que Timeo llama la más grande de las griegas y la más hermosa del mundo, aquella ciudadela incomparable, aquel doble puerto que penetra hasta el seno de la población, aquellas anchas calles, pórticos, templos, murallas, todas aquellas maravillas reunidas no conseguían que, bajo el azote de Dionisio, Siracusa fuese una república; porque nada de aquello pertenecía al pueblo y todo el pueblo pertenecía al tirano. Luego donde domina un tirano, hay que deducir, no como ayer decíamos, que la sociedad está mal gobernada, sino como la razón exige, que no existe sociedad.”<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Cicerón: *Tratado de la república*.

## 2. El impacto en las escuelas medias argentinas

Al contexto institucional alarmante de nuestros días, es preciso aportarle información sobre la situación en particular en la que se encuentra el sistema educativo al que concurren parte de estos potenciales nuevos votantes.

Ello porque tengo la convicción de que la educación es la principal herramienta para terminar con la desigualdad. Para analizarlo tomo argumentos desarrollados por el especialista del Centro de Estudios en Políticas Públicas Gustavo Iaies en su exposición ante el Senado de la Nación durante las audiencias públicas. Él ha dejado preguntas y datos concretos que nos llevan a reflexionar.

Laeies ha demostrado con información irrefutable que durante la última década el fracaso escolar no ha disminuido en forma significativa. La tasa de abandono interanual en EGB 3 aumentó, no así en el Polimodal ni en EGB 1. Mientras que la tasa de repitencia en EGB 3 y Polimodal aumentó si comparamos 2003 cuando asumió el kirchnerismo y 2010. Aquí debería estar centrado uno de los debates sobre este sector etario. El fracaso estrepitoso de ocho años de gobierno. Tomo prestado de su trabajo dos cuadros que lo demuestran:

### El fracaso escolar no disminuye significativamente

#### Tasa de repitencia

	EGB 1y2							EGB 3				Polimodal			
	Total	Año de estudio						Total	Año de estudio			Total	Año de estudio		
		1°	2°	3°	4°	5°	6°		7°	8°	9°		1°	2°	3°
2003 TOTAL PAIS	6,50	9,97	6,98	6,19	5,88	5,12	4,31	9,36	6,63	11,76	9,80	6,86	10,29	7,44	1,03
2005 TOTAL PAIS	6,60	9,94	6,94	6,09	6,03	5,55	4,64	12,28	9,69	15,34	11,64	8,07	12,14	8,20	1,37
2010 TOTAL PAIS	4,69	7,54	5,36	4,54	4,17	3,67	2,59	12,45	9,37	15,73	12,23	7,41	11,59	6,84	1,32

## El fracaso escolar no disminuye significativamente

### Tasa de abandono interanual

	EGB 1 y 2							EGB 3				Polimodal			
	Total	Año de estudio						Total	Año de estudio			Total	Año de estudio		
		1°	2°	3°	4°	5°	6°		7°	8°	9°		1°	2°	3°
2003 TOTAL PAIS	1,81	2,57	0,74	0,86	1,33	1,75	3,67	8,41	2,14	10,47	13,39	18,89	17,51	13,74	27,19
2005-2006 TOTAL PAIS	1,50	2,24	0,74	0,50	1,32	2,03	2,24	9,87	4,21	12,32	13,53	19,44	19,65	13,43	26,42
2010 TOTAL PAIS	1,44	2,07	0,73	0,67	1,21	1,65	2,30	9,34	4,36	12,66	11,51	15,48	17,05	10,90	18,48

Dinece: Ministerio de Educación.

Los datos preocupantes no terminan ahí, Laies también informó ante el Senado que aumentó la tasa de sobreedad en la escolaridad. Esto es, son más los chicos que a una edad avanzada están en las instituciones educativas intentando terminar su escolarización. Entre 1998 y 2010 la sobreedad en el Ciclo Básico Secundario aumentó 4,6 y 2,4 puntos en el Ciclo Orientado Secundario, según datos del Ministerio de Educación de la Nación. El porcentaje de alumnos con dos o más años de retraso escolar fue de 11,93 en el trienio 1998/2001 y de 13,20 en 2009/10. Si comparamos con la región podemos ver la disminución que hizo en este índice Brasil: 1998/2001, tenía 16,19 mientras que en 2009/10 cayó a 8,32, en tanto Bolivia pasó de 20,52 en 1998/2.001 a 13,02 en 2009/10. (Ver cuadro página siguiente.)

Pero hay más datos preocupantes y que sí son de urgente tratamiento: en el resultado de lectura de la prueba PISA, la Argentina pasó del primer lugar en el año 2000 al séptimo en 2009.

Es evidente que –como ha planteado Laies– la escuela media es el eslabón más débil del sistema educativo y es el lugar en el que hay que poner todos los esfuerzos pedagógicos, intelectuales y estructurales para revertir una situación que lejos de mejorar ha empeorado con la gestión kirchnerista. Incorporarle en el interior de esa escuela en crisis un proceso electoral es sumar nuevos problemas a una comunidad educativa que hoy precisa soluciones que traigan alivio y no más complejidades que aporten más confusión.

En efecto, con este proyecto se omite reconocer el riesgo de llevar el ejercicio del voto a los adolescentes

aún escolarizados en los establecimientos de enseñanza secundaria, sumando a las causas actuales de discriminación, de violencia que se desatan sobre “el diferente”, –actualmente en lo referido a nacionalidad, religión, y hasta en la pura apariencia física–, que se ampliaría a la discriminación por la adhesión partidaria expresada mediante el voto, a una edad en que los conflictos alcanzan en poco tiempo su máximo desarrollo; y en una realidad donde la palabra ha perdido significado, a tal punto que el límite se expresa mediante la violencia física. Este riesgo involucraría, sin duda, a la comunidad educativa en su conjunto.

Consideremos la realidad de la escuela media que hoy atraviesa problemáticas cada vez más complejas, que contiene ya las posibilidades de participación de los alumnos a través de los centros de estudiantes, pero que ya no contiene, en muchísimos casos, la excelencia que habilite un pensamiento integrado y una lectura acertada de la realidad. Una escuela donde la falta de un currículo adecuado a este tiempo no garantiza la formación necesaria para sus sujetos, como se prueba en el fracaso de los que pretenden ingresar luego en la universidad. Una escuela que será escenario de nuevas tensiones, cuando ingresen las representaciones partidarias en busca del nuevo mercado del voto. Una escuela que resultará ingobernable cuando el clientelismo político ofrezca sus prebendas, entre las cuales, advertimos con dolor, el acceso a la droga pagará más de una adhesión lograda. ¿Quiénes acompañan esta iniciativa se harán responsables de estas situaciones? ¿Se hacen estas preguntas?



## Aumentan las tasas de sobreedad

**Porcentaje de sobreedad total por ciclo secundario por sector, total país. Años 1998, 2002, 2006 y 2012.**

Año	Sector	Ciclo Básico Secundario			Ciclo orientado secundario		
		Total Alumnos	Sobreedad Total	Porcentaje de sobreedad total	Total Alumnos	Sobreedad Total	Porcentaje de sobreedad total
1998	estatal	1499779	616490	<b>41,1%</b>	790591	351352	<b>44,4%</b>
	privado	480146	77854	<b>16,2%</b>	377561	81621	<b>21,6%</b>
2002	estatal	1542492	603871	<b>39,1%</b>	986418	432970	<b>43,9%</b>
	privado	499937	72043	<b>14,4%</b>	437830	81673	<b>18,7%</b>
2006	estatal	1575943	671514	<b>42,6%</b>	905672	383192	<b>42,3%</b>
	privado	527453	84329	<b>16,0%</b>	441744	80707	<b>18,3%</b>
2010	estatal	1700934	777922	<b>45,7%</b>	942343	439116	<b>46,6%</b>
	privado	575107	99418	<b>17,3%</b>	445445	87941	<b>19,7%</b>

Fuente: Ministerio de Educación.

### 3. La demagogia de los adultos y el modelo de “transgresión”

Habilitar al voto al joven de 16 años surge de las entrañas de un modelo representante de un paradigma de autoridad “permisivo, *light* y transgresor” en el cual “todo vale”. Un modelo que propone y tienta al joven a vivir en el exilio de la ley y que, al mismo tiempo, lo condena a la limitación personal y a una flagrante impotencia psíquica.

Cuando el modelo de autoridad es responsable, son los adultos quienes se consolidan “potentes y constructores” –en guía confiable– acompañando y sosteniendo al joven en su proceso gradual de saludable evolución psíquica. En cambio, cuando lo que impera es el interés en sostener “la perpetuidad” del paradigma de un modelo de autoridad transgresor, las cosas suceden al revés.

El gobernante que hunde sus raíces en un modelo transgresor se sentirá indiferente a constituirse en un modelo de autoridad firme ante los jóvenes, y ante su visible impotencia por la ineficacia de sus prácticas, reclamará al joven que éste ocupe un lugar de “salvador”, de “redentor”, que responda por él, que venga a saldar deudas que el joven no ha contraído, deudas que no son de él, deudas que sólo pertenecen al adulto transgresor.

Al modelo de autoridad transgresor no le interesa pensar al joven, no le interesa otorgarle un lugar. Esta tarea le pesa, lo distrae de sus narcisistas objetivos de

acumulación insaciable de poder. Preferirá “usar” al joven, “atraparlo”, “confundirlo”, “alienarlo”. ¿Cómo lo hará? Optará por engañarlo. Le dirá –y le hará creer– que el modelo tiene por objetivo “ampliar el derecho de los jóvenes” mientras se encargará de ocultar al joven la verdad.

Aquello que el modelo transgresor no dice, aquello que calla, aquello que silencia, es su verdadera pretensión y apetencia: el intento de someter al joven “a su merced” para ampliar las licencias de un poder que está dispuesto a todo, a hacer cualquier cosa y de cualquier modo.

Un gobernante “transgresor” que ha perdido eficiencia en su esperable función de “meritoria” autoridad, sin eficacia –como garante y sostén– endosará “masivamente” al joven –con brutal liviandad– los pesos de su propia ineficiencia. “Urgido”, exigirá al joven que éste resuelva aquello que el adulto no puede, no sabe o no quiere resolver. Es por eso que habilitar al voto a un joven de 16 años no es un avance, no es una conquista. Es demagogia, imprudencia e irresponsabilidad. Más bien señala el fracaso de un modelo, su tajante contradictorio, su utilitarismo, su ostensible debilidad.

### 4. Violación persistente de la Convención sobre los Derechos del Niño

Todo lo señalado nos lleva a rechazar el proyecto en cuestión, resultando inconveniente e inoportuno en

razón de no haber cumplido el Estado nacional, en forma previa, con el deber de desarrollar y hacer progresar los derechos de los niños y adolescentes en materia de educación media, construcción del lazo social, integridad física y psíquica, amenazados hoy por el exponencial crecimiento del consumo de estupefacientes a partir de los 11 años y por la creciente violencia y falta de reglas; por lo que entendemos se debe supeditar el tratamiento de la cuestión sometida a votación, al cumplimiento efectivo por parte del Estado nacional de los deberes señalados en materia de derechos de niños y adolescentes.

El proyecto del oficialismo puede ser analizado a partir de las consideraciones que realizara Enrique Pichon Rivière, para observar el proceso de tarea en los grupos que no se sienten capaces de abordar la tarea que se proponen, caracterizándolos como “grupos en pre-tarea”. Aseguraba que es preciso señalar este mecanismo, pues de persistir pone en riesgo la existencia misma del propio grupo. Decía que la pre-tarea o el “como si de la tarea” se caracteriza por la apelación a todos los mecanismos de escisión, disociando del sentir, el pensar y la acción. Esta disociación entre el sentir, el pensar y el hacer aparece cuando se piensa que se debe hacer la tarea, pero no se hace (disociación entre pensar-hacer). Una manifestación de este mecanismo es apelar a la “impostura” para eludir la tarea.

En este caso la tarea del Estado sería garantizar a los adolescentes los derechos establecidos por la Convención de los Derechos del Niño y el Adolescente, incluidos por la reforma del 94 en nuestra Constitución Nacional. En su lugar aparece la impostura, como un dispositivo de seguridad destinado a poner al sujeto a salvo del sufrimiento, la ambivalencia y la culpa, a la vez que le impiden asumir su identidad, eximiéndolo del compromiso de un proyecto.

Aparece el “como si” de la tarea, cuando se busca una salida a la tensión que produce el incumplimiento de un proyecto, a través de una figura transaccional. Se hace “como si” se efectuara la labor específica o se implementara la conducta necesaria. Esto implica la adopción de un mecanismo de postergación, detrás del cual se oculta la imposibilidad de soportar frustraciones de inicio y terminación de proyectos y es causa, paradójicamente, de una frustración constante.

Por ello, entendemos, se hace imperioso señalar la situación del “como si” que expresa este proyecto, a los efectos de garantizar el efectivo cumplimiento de los compromisos contraídos por el Estado para con los adolescentes de nuestro país, que aún están pendientes. Su aprobación, contrariamente, implicaría la naturalización del incumplimiento, actuando como cómplices de la impostura del gobierno a través de la representación que estamos ejerciendo.

Por estas razones proponemos el rechazo de estos proyectos de ley.

*Elisa M. Carrió. – Alicia Terada.*

## VI

### Dictamen de minoría

#### *Honorable Cámara:*

Las comisiones de Asuntos Constitucionales y de Justicia han considerado el proyecto de ley venido en revisión, por el cual se modifica el Código Electoral Nacional habilitando el sufragio a partir de los 16 años de edad, y otras cuestiones conexas; y teniendo a la vista los de los señores diputados Gullo, Puiggrós y Pasini; Yoma, Conti y Kosiner; Caselles; Ibarra (E.) y el de Lozano, Donda Pérez, Milman, De Gennaro, Riestra y Parada; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconsejan la sanción del siguiente

#### PROYECTO DE LEY

#### *El Senado y Cámara de Diputados,...*

Artículo 1° – Modifícase el artículo 7° de la ley 346, que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 7°: Los argentinos que hubiesen cumplido la edad de dieciséis (16) años, gozan de todos los derechos políticos conforme a la Constitución Nacional y a las leyes de la República.

Art. 2° – Modifícase el inciso *b)* del artículo 10, de la ley 17.671, que quedará redactado de la siguiente manera:

*b)* Al cumplir la persona los catorce (14) años de edad, oportunidad en que se completarán todos los datos y antecedentes, incluyendo una nueva fotografía. En esta etapa de actualización, que suple al anterior enrolamiento y empadronamiento, se entregará el documento nacional de identidad que corresponde;

Art. 3° – Modifícase el artículo 10 bis de la ley 17.671, que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 10 bis: En oportunidad de la primera actualización de los datos de identificación, se requerirá la presentación del certificado que acredite el nivel de escolaridad, extendido por autoridad competente.

Al tramitar la persona la actualización prevista a los catorce años de edad, se solicitará el certificado de aprobación de la educación general básica, o la acreditación del nivel de escolaridad.

Art. 4° – Modifícase el artículo 1° de la ley 19.945, que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 1°: Son electores nacionales los argentinos nativos, por opción y naturalizados desde los dieciséis (16) años de edad, que no tengan ninguna de las inhabilitaciones previstas en esta ley.

Art. 5° – Modifícase el artículo 25 de la ley 19.945, que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 25: *De los padrones provisionales.* El Registro Nacional de Electores y los subregistros

de electores de todos los distritos, tienen carácter público, con las previsiones legales de privacidad correspondientes, para ser susceptibles de correcciones por parte de los electores inscritos en ellos. Los padrones provisionales están compuestos por los datos de los subregistros de electores por distrito, incluidas las novedades registradas hasta ciento ochenta (180) días antes de cada elección general, así como también las personas que cumplan dieciséis (16) años de edad hasta el mismo día del comicio. Los padrones provisionales de electores contendrán los siguientes datos: número y clase de documento cívico, apellido, nombre y domicilio de los inscritos. Los mismos deberán estar ordenados por distrito y sección.

Art. 6° – Modifícase el artículo 73 de la ley 19.945, que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 73: *Requisitos*. Los presidentes y suplentes deberán reunir las calidades siguientes:

1. Ser elector hábil.
2. Tener más de dieciocho (18) años de edad.
3. Residir en la sección electoral donde deba desempeñarse.
4. Saber leer y escribir.

A los efectos de verificar la concurrencia de estos requisitos, las juntas electorales están facultadas para solicitar de las autoridades pertinentes los datos y antecedentes que estimen necesarios.

Art. 7° – Modifícase el artículo 137 de la ley 19.945, que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 137: *Inscripciones múltiples o con documentos adulterados. Domicilio falso. Retención indebida de documentos cívicos*. Se impondrá prisión de seis (6) meses a veinte (20) meses, si no resultare un delito más severamente penado, al elector que se inscribiere más de una vez, o lo hiciere con documentos apócrifos, anulados o ajenos, o denunciare domicilio falso. Serán pasibles de la misma pena quienes retengan indebidamente documentos cívicos de terceros.

Art. 8° – Modifícase el artículo 139 de la ley 19.445, que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 139: *Delitos. Enumeración*. Se penará con prisión de seis (6) a (20) veinte meses 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 emitiera 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.

Art. 9° – Derógase el artículo 142 de la ley 19.945.

Art. 10. – Modifícase el artículo 160 de la ley 19.945, que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 160: No participarán en la asignación de cargos las listas que no logren un mínimo del tres por ciento (3 %) del total de los votos válidamente emitidos en el distrito de que se trate.

Art. 11. – Modifícase el artículo 161 de la ley 19.945, que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 161: Los cargos a cubrir se asignarán conforme con el orden establecido por cada lista y con arreglo al siguiente procedimiento:

a) El total de los votos obtenidos por cada lista que haya alcanzado como mínimo el tres por ciento (3 %) de los votos válidamente emitidos en el distrito será dividido por uno (1), por dos (2), por tres (3) y así sucesivamente hasta llegar al número igual al de los cargos a cubrir;

b) Los cocientes resultantes, con independencia de la lista de que provengan, serán ordenados de mayor a menor en número igual al de los cargos a cubrir;

c) Si hubiere dos o más cocientes iguales se los ordenará en relación directa con el total de los votos obtenidos por las respectivas listas y si éstos hubieren logrado igual número de votos el ordenamiento resultará de un sorteo que a tal fin deberá practicar la Junta Electoral competente;

d) A cada lista le corresponderán tantos cargos como veces sus cocientes figuren en el ordenamiento indicado en el inciso b).

Art. 12. – Modifícase el artículo 23 de la ley 23.298, que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 23: Para afiliarse a un partido se requiere:

- a) Estar inscrito en el subregistro electoral del distrito en que se solicite la afiliación;
- b) Comprobar la identidad con la libreta de enrolamiento, libreta cívica o documento nacional de identidad;
- c) Presentar por cuadruplicado una ficha solicitud que contenga: nombre y domicilio, matrícula, año de nacimiento, estado civil, profesión u oficio y la firma o impresión digital, cuya autenticidad deberá ser certificada en forma fehaciente por el funcionario público competente o por la autoridad partidaria que determinen los organismos ejecutivos, cuya nómina deberá ser remitida a la justicia federal con competencia electoral: la afiliación podrá también ser solicitada por intermedio de la oficina de correos de la localidad del domicilio, en cuyo caso el jefe de la misma certificará la autenticidad de la firma o impresión digital.

Las fichas solicitud serán suministradas sin cargo por el Ministerio del Interior a los partidos reconocidos o en formación que las requieran, sin perjuicio de su confección por los mismos y a su cargo, conforme con el modelo realizado por el Ministerio del Interior respetando medida, calidad del material y demás características.

Art. 13. – Modifícase el artículo 18 de la ley 26.215, que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 18: *Administración financiera.* El partido deberá nombrar un tesorero titular y uno suplente, o sus equivalentes de acuerdo a su carta orgánica, mayores de edad, con domicilio en el distrito correspondiente, debiendo ambos ser afiliados. Las designaciones con los respectivos datos de identidad y profesión deberán ser comunicados al juez federal con competencia electoral correspondiente y a la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior y Transporte.

Art. 14 ° – Modifícase el artículo 23 de la ley 26.571, que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 23: En las elecciones primarias deben votar todos los electores, de acuerdo con el registro de electores confeccionado por la justicia nacional electoral.

Para las elecciones primarias se utilizará el mismo padrón que para la elección general en el que constarán las personas que cumplan dieciséis (16) años de edad hasta el día de la elección general.

El elector votará en el mismo lugar en las dos elecciones, salvo razones excepcionales o de fuerza mayor, de lo cual se informará debidamente por los medios masivos de comunicación.

Art. 15. – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Sala de las comisiones, 23 de octubre de 2012.

*Marcela V. Rodríguez. – Manuel Garrido.*

## INFORME

*Honorable Cámara:*

Por las razones que oportunamente dará la miembro informante se aconseja la aprobación del siguiente dictamen de minoría.

*Marcela V. Rodríguez. – Manuel Garrido.*

## VII

### Dictamen de minoría

*Honorable Cámara:*

Las comisiones de Asuntos Constitucionales y de Justicia han considerado el proyecto de ley venido en revisión del Honorable Senado por el cual se modifica el Código Electoral Nacional habilitando el sufragio a partir de los 16 años de edad, y otras cuestiones conexas, y teniendo a la vista los de los señores diputados Gullo, Puiggrós y Pasini, Yoma, Conti y Kosiner, Caselles, Ibarra (E.), y el de Lozano, Donda Pérez, Milman, De Gennaro, Riesta y Parada; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, se aconseja la sanción del siguiente

## PROYECTO DE LEY

*El Senado y Cámara de Diputados,...*

Artículo 1° – Créase en el ámbito de la Cámara Nacional Electoral, el Programa Nacional de Capacitación Electoral para los Jóvenes, el cual tendrá como objetivo diseñar, implementar y poner a disposición de las instituciones de enseñanza media, tanto públicas como privadas, programas de capacitación y concientización orientados a fortalecer la importancia del ejercicio cívico en aquellos jóvenes que participarán por primera vez de un acto electivo nacional.

Art. 2° – El programa comprenderá los siguientes ejes temáticos:

- a) El voto como derecho y deber. La responsabilidad de elegir a las autoridades de la Nación. Otras formas de participación;
- b) Los partidos políticos. Su rol en el sistema constitucional;
- c) Los poderes de la República Argentina. Funciones. La división de poderes;



- d) Competencias y funciones de las autoridades electivas de la Nación;
- e) Clases de elecciones. Legislativas, presidenciales, convencionales, etcétera;
- f) La alternancia en los cargos públicos y la limitación temporal de los mandatos como rasgos esenciales del régimen republicano.

Art. 3° – Invítase a las provincias, a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a los municipios, a crear e implementar programas análogos al que se crea por la presente ley, en relación a las autoridades electivas de sus jurisdicciones, y a promover el voto voluntario de los jóvenes entre dieciséis (16) y dieciocho (18) años.

Art. 4° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Sala de las comisiones, 23 de octubre de 2012.

*Pablo G. Tonelli.*

## INFORME

*Honorable Cámara:*

El proyecto 118-S.-2012 bajo análisis, venido en revisión de la Cámara de Senadores, dispone, en esencia, reducir la edad para convertirse en elector y comenzar a ejercer el derecho y cumplir el deber de votar en las elecciones nacionales. Ese propósito está claramente reflejado en el nuevo texto que se propone para el artículo 1° del Código Electoral Nacional –ley 19.945–, que pasaría a rezar 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”.

A fin de adaptar toda la legislación vigente al nuevo paradigma, el proyecto contiene también propuestas de modificación a las leyes 346 –de ciudadanía y naturalización–, 17.671 –de identificación, registro y clasificación del potencial humano nacional–, 19.945 –Código Nacional Electoral–, 23.298 –de partidos políticos–, 25.432 –reglamentaria de la consulta popular–, 26.215 –de financiamiento de los partidos políticos– y 26.571 –de democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral–.

Comienzo por señalar que el proyecto tiene un marcado carácter electoralista, pleno de oportunismo, y que no está dirigido a resolver un problema real o una necesidad concreta, ni mucho menos un reclamo de la sociedad en su conjunto o tan siquiera de los jóvenes que se verían supuestamente beneficiados en caso de aprobarse.

Lo primero queda en evidencia al recordar que, en su origen, el proyecto contemplaba también la posibilidad de conceder el derecho a voto a los extranjeros con más de dos años de residencia en el país (proyecto S.-2.696/12 del senador Aníbal Fernández). O sea que los mismos extranjeros que hace unos meses resultaban sospechosos de querer llevarse nuestras mejores tierras

o hacer con ellas vaya uno a saber qué trapicheo, y a los que hubo que restringir sus derechos (ver ley 26.737) a pesar de la clarísima directiva del artículo 20 de la Constitución Nacional, pasaron rápidamente y sin paradas intermedias a ser dignos de que les confiemos nada más y nada menos que la elección de las máximas autoridades de la Nación.

El voto para los extranjeros desapareció del proyecto aprobado por el Senado, pero quedaron los rastros de esa iniciativa. En efecto, las modificaciones aprobadas a los artículos 6°, 15, 26, 28, 35, 41, 68, 72, 75 bis, 86, 87, 88, 89, 92, 95, 112 y 137 de la ley 19.945; 1°, 2°, 3°, 6° y 20 de la ley 23.298; y 3°, 4° y 6° de la ley 25.432; consisten, única y exclusivamente, en reemplazar el término “ciudadano” por el de “elector”. El cambio se justificaba sólo por el otorgamiento del derecho a votar a quienes no son ciudadanos, o sea los extranjeros. Y aunque esos cambios ya no sean necesarios, por la supresión de esa parte de la iniciativa, como dije antes quedaron los rastros que prueban la incoherencia con que el oficialismo trata a los extranjeros y la ligereza con que promueve proyectos de tanta trascendencia como éste referido a la conformación del cuerpo electoral de la República.

En cuanto al fondo de la cuestión, está claro que el derecho y la obligación de votar deben comenzar en algún momento determinado de la vida de las personas. Porque no es concebible que se vote desde el nacimiento mismo, lo que, por otra parte, sería materialmente imposible. A partir de esa premisa –indiscutible, me parece– la cuestión central pasa a ser la determinación del momento (de la edad) a partir del cual es conveniente que los argentinos se conviertan en electores y comiencen a votar.

Hasta hoy ese momento trascendente en el cual una persona se convierte en elector se producía el día en que se cumplen dieciocho años. Y no se trata de una elección caprichosa, sino bien fundada y razonable.

A los dieciocho años se adquiere la mayoría de edad, de acuerdo con lo previsto en los artículos 126, 128 y concordantes del Código Civil. Y como perfectamente lo define el artículo 129 del mismo código, “la mayor edad habilita, desde el día que comenzare, para el ejercicio de todos los actos de la vida civil, sin depender de personalidad alguna o autorización de los padres, tutores o jueces”.

Antes de la mayoría de edad, los jóvenes padecen severas limitaciones. No pueden contraer matrimonio sin autorización paterna o judicial, no pueden administrar sus bienes, no pueden contratar, testar, donar órganos, ingresar a las fuerzas armadas, etcétera. En una palabra, no gozan de capacidad plena para la vida civil.

Las comentadas restricciones civiles se mantienen, vale aclararlo, en el proyecto de nuevo Código Civil y Comercial que está actualmente a consideración del Congreso (ver artículos 24 y 25).

Por ende, parece un contrasentido que sí gocen de plena capacidad electoral. Resulta paradójal, en ese

mismo sentido, que los jóvenes de menos de dieciocho años (civilmente, menores de edad) no puedan designar un mandatario que los represente en actos de la vida cotidiana pero sí puedan designar al mandatario político más importante, como es el presidente de la Nación. Y más sorprendente aún es que las situaciones paradójales se dan también en el mismo proyecto bajo análisis, ya que se advierte que la edad de 18 años sigue siendo un requisito para actuar como autoridad de mesa (artículo 73). No es casual, por ende, que la casi totalidad de los países del orbe hayan establecido la misma edad de dieciocho años para otorgarles la condición de elector a las personas.

En definitiva, y volviendo al planteo inicial, ante la necesidad de fijar una edad a partir de la cual las personas puedan votar, es razonable que esa edad coincida con la mayoría de edad prevista en la legislación civil y con el comienzo de la plena capacidad para todos los actos de la vida. Fijar otra edad distinta constituye una pura arbitrariedad, carente de fundamento, por lo que podría optarse por cualquiera. Y en ese sentido pregunto: ¿por qué 16 y no 15, o 14, o 17, o 19? Una vez que se ingresa en el vasto mundo de la arbitrariedad y la discrecionalidad, cualquier propuesta es buena y aceptable.

Sin perjuicio de lo anterior, el proyecto contiene una grave discriminación que lo torna irremediablemente inconstitucional. Me refiero a la distinta situación que el artículo 3° del proyecto contempla, en el que sería el nuevo texto del artículo 1° del Código Electoral Nacional, respecto de los argentinos nativos y por opción, por un lado, y los argentinos naturalizados, por el otro. Los primeros, de acuerdo con el proyecto, comenzarían a votar a partir de los 16 años, mientras que los segundos recién podrían hacerlo a partir de los 18 años.

Tal arbitraria distinción no puede justificarse. Se advierte, en ese sentido, que el proyecto en cuestión pretende crear ciudadanos de “primera clase” –los argentinos nativos y por opción–, y de “segunda clase”, integrada por los ciudadanos naturalizados. Desde este punto de vista, la situación es idéntica a la resuelta por la Corte Suprema, en su actual integración, en el caso “Hooft” (*Fallos*, 327-5118), en el cual se estableció que cuando están en juego distinciones que obedecen al origen nacional debe utilizarse una “presunción de inconstitucionalidad” (considerando 2°) y, en particular, que debe declararse la inconstitucionalidad de toda norma que implique una discriminación “no por ser argentino, sino por ser argentino naturalizado”, es decir, si el criterio estatal de clasificación reposa en “el origen de su nacionalidad” (considerando 4°).

La diferencia prevista en el proyecto carece de justificación y es claramente violatoria tanto del artículo 16 de la Constitución Nacional, que establece la igualdad ante la ley para todos los habitantes de nuestro país, como de los tratados internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional (artículo 1.1 del Pacto de San

José de Costa Rica y artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).

Por último, el proyecto también resulta inconstitucional por cuanto establece una categoría de electores que no están sujetos a la obligatoriedad del sufragio. En tal sentido, cabe decir que resulta razonable exceptuar de la obligación de sufragar a aquellas personas que no pueden hacerlo por motivos de fuerza mayor o que por su función no pueden acercarse a las mesas de votación. Por ello, es lógico exceptuar de la obligación legal a los mayores de 70 años, muchos de los cuales presumiblemente tengan dificultades de salud o de movilidad propias de la avanzada edad. Pero nada de ello ocurre con las personas de entre 16 a 18 años, que no sólo no suelen tener dificultades de salud o movilidad sino que, por el contrario, suelen tener el suficiente tiempo libre, disponibilidad y energía para acudir a los centros de votación, motivo por el cual no existe motivo alguno para excluirlos de la normativa general.

No salva la constitucionalidad de la ley el mero hecho de que se califique el voto como un “deber”. Es que más allá de este *nomen iuris*, o de que no se prevea expresamente a estos electores en las excepciones al deber de votar del artículo 12 de la ley, lo cierto es que respecto de esta nueva categoría se pone en práctica un voto puramente optativo, puesto que no hay una consecuencia jurídica disvaliosa, sancionatoria o punitiva prevista para el caso de incumplimiento. Sencillamente no existe obligación si ésta carece de exigibilidad o sanción, porque sería una obligación no obligatoria, es decir, una contradicción en los términos o un mero abuso del lenguaje. Es por eso que en materia civil, desde Ulpiano, se afirma que no hay obligación sin sanción (conf. J. Giorgi, *Teoría de las obligaciones en el derecho moderno*, Madrid, 1909, t. I, núms. 34 y 54 y ss.; L. Barassi, *Nuovo Digesto Italiano*, t. VIII, p. 1264), y en materia penal, que “no hay delito sin sanción” (Cámara Nacional Criminal Correccional, sala I, caso “Kutze”, 15/8/1985).

En idéntico sentido, nos enseña Kelsen que “enunciar que un individuo está jurídicamente obligado a determinada conducta, es lo mismo que afirmar que una norma jurídica ordena determinada conducta de un individuo; y una norma jurídica ordena determinada conducta en tanto enlaza al comportamiento opuesto un acto coactivo como sanción” (Hans Kelsen, *Teoría pura del derecho*, ed. Universidad Nacional Autónoma de México, 1982, pág. 129).

Por lo demás, esta interpretación coincide con las expresiones públicas que han brindado los legisladores que impulsan el proyecto afirmando rotundamente que se trata de un “voto optativo” (p. ej., declaraciones reproducidas por la agencia estatal Télam del senador Aníbal Fernández: “El voto a los 16 será optativo y de ninguna manera obligatorio” el 19 de septiembre, en el sitio <http://www.telam.com.ar/nota/38447/>).

Por lo tanto, excluir a los electores de entre 16 y 18 años de las sanciones previstas en los artículos 18 y 125

de la ley 19.945 (en su actual redacción) implica establecer una distinción legal irrazonable, en los términos del artículo 28 de la Constitución Nacional, que viola el carácter “obligatorio” del sufragio consagrado por el artículo 37 de la Constitución Nacional.

Por las razones expuestas y por la falta de adecuada justificación, se aconseja desestimar el proyecto de ley en trámite mediante el expediente 118-S.-2012.

En cambio, se aconseja aprobar el proyecto alternativo propuesto, por el cual se crea en el ámbito de la Cámara Nacional Electoral el Programa Nacional de Capacitación Electoral para los Jóvenes.

Dicho programa tendrá como objetivo diseñar, implementar y poner a disposición de las instituciones de enseñanza media, tanto públicas como privadas,

programas de capacitación y concientización orientados a fortalecer la importancia del ejercicio cívico en aquellos jóvenes que participarán por primera vez de un acto electivo nacional.

En efecto, considero más importante asegurar que los jóvenes se formen y capaciten adecuadamente a fin de que, cumplidos los 18 años e incorporados a la vida política activa, lleven adelante el derecho y la obligación de votar con plena conciencia y responsabilidad, asumiendo la importancia del acto cívico más trascendente de la democracia.

Por las razones expuestas, se aconseja la sanción del proyecto contenido en el presente dictamen.

*Pablo G. Tonelli.*