

(S-2696/12)

VERSIÓN PRELIMINAR SUJETA A MODIFICACIONES UNA VEZ
CONFRONTADO CON EL EXPÈDIENTE ORIGINAL

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

ARTÍCULO 1º.-Modificase el artículo 1º de la Ley 19.945, que quedará redactado del siguiente modo:

“ARTÍCULO 1º.- Son electores nacionales los ciudadanos desde los DIECISÉIS (16) años de edad y los extranjeros con residencia permanente en los términos de la Ley 25.871, a partir de los VEINTICUATRO (24) meses de obtenida tal calidad; en todos los casos no deberán tener ninguna de las inhabilitaciones previstas en esta ley.”

ARTÍCULO 2º.-Incorpórese al artículo 12º de la Ley Nº 19.945, como inciso a bis), el siguiente texto:

“a bis) Los extranjeros incorporados al Registro Nacional de Electores;”

ARTÍCULO 3º.- Modificase el tercer párrafo del artículo 17 de la Ley 19.945 que quedará redactado de la siguiente manera:

“El Registro Nacional de las Personas deberá remitir al Registro Nacional de Electores, en forma electrónica los datos que correspondan a los electores y futuros electores, incluidos los extranjeros que obtengan la residencia permanente, consignando, en este último caso, la fecha de obtención de tal calidad. Sin perjuicio de ello, debe remitir periódicamente las constancias documentales que acrediten cada asiento informático, las que quedarán en custodia en forma única y centralizada, en la Cámara Nacional Electoral.”

ARTÍCULO 4º.- Incorpórese el inciso f) al artículo 17 bis de la Ley 19.945, que quedará redactado de la siguiente manera:

“f) Excluir a los extranjeros que pierdan su condición de residentes permanentes”

ARTÍCULO 5º.- Incorpórese el artículo 15 bis a la Ley Nº 25.871 que quedará redactado de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 15 bis.- Los extranjeros admitidos en el país como residentes permanentes gozarán de plenos derechos políticos a partir de los VEINTICUATRO (24) meses de obtenida tal condición.”

ARTÍCULO 6°.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.
Aníbal F. Fernández. - Elena M. Corregido. -

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

El presente proyecto de ley tiene como objetivo reconocer el derecho a elegir de los extranjeros que acrediten una residencia mínima de dos años en el territorio argentino.

El plazo de dos años de residencia propuesto para habilitar el ejercicio de este derecho toma como referencia el contemplado en el artículo 2° de la Ley 346 y supone que, al momento de votar, el extranjero ya habrá vivido en suelo argentino el desarrollo de un acto electoral previo.

Tal como señala María Angélica Gelli, en “Constitución de la Nación Argentina – Comentada y Reformada”, el propio Preámbulo de la Constitución Nacional proclama los objetivos de la Norma Fundamental para beneficio de la generación constituyente, para su posteridad y para “todos los hombres del mundo que quieran habitar el suelo argentino”, frase que sintetiza tanto la generosidad de propósitos como la idea de contrato social abierto, al que podían unirse quienes lo desearan.

La invitación del Preámbulo proporciona mayor amplitud a lo preceptuado por el artículo 20 de la Constitución Nacional en tanto reconoce expresos derechos a los extranjeros.¹

En este contexto, los propios fundamentos legitimantes del sistema democrático echan por tierra cualquier elemento para excluir a los extranjeros residentes del derecho a elegir.

Desde el punto de vista utilitarista, se considera que el sistema democrático es aquél que mejor sintetiza las preferencias de los votantes y en el cual las decisiones públicas se adoptan a partir de la acumulación de dichas preferencias. Ergo, privar a los extranjeros del derecho al voto, implica excluir determinadas preferencias en el proceso de elaboración de las políticas públicas.

¹GELLI, María Angélica. “Constitución de la Nación Argentina – Comentada y Reformada”. La Ley; Buenos Aires; 2008; T° 1, pág 6.

En esta misma línea, si se tiene en cuenta que las decisiones colectivas serán aplicadas a los extranjeros, la lógica indica que sus opiniones deberían ser consideradas.

Por otro lado, adentrándonos en las teorías de la representación política, los únicos argumentos que podrían sostener la exclusión de los extranjeros del derecho a elegir, son aquellos que traen aparejada su exclusión social.

Si se considera que las instituciones políticas deben reflejar las problemáticas y posturas de los representados y, en consecuencia, desarrollar estrategias para que el vínculo entre representado y representante (siendo éste un portavoz de aquel) sea lo más estrecho posible, la exclusión de los extranjeros de este último universo implica que sus voces no sean tenidas en cuenta en los debates previos a la toma de decisiones.

Señala Noelia González en su trabajo "La desnacionalización de la ciudadanía: el derecho al voto de los extranjeros como requisito para la integración social" que "el reconocimiento del derecho al voto es una prerrogativa para la posterior integración del inmigrante y no al revés, no se debe establecer el derecho a voto como un premio o retribución a la integración, sino como un medio para alcanzarla."²

En este mismo orden de ideas, no debe olvidarse que, en general, el inmigrante presenta una doble exclusión: de la sociedad de la cual emigró y de la sociedad que lo "recibió" -en una recepción/rechazo-.

Asimismo, debe analizarse cómo la exclusión de los derechos electorales de los extranjeros entra en colisión con otros derechos que el plexo constitucional les reconoce expresamente.

En referencia al artículo 16 de la Constitución Nacional, la doctrina de la Corte Suprema ha sostenido que la ley debe ser igual para los iguales en igualdad de circunstancias. La línea divisoria entre las diferenciaciones inconstitucionales y las constitucionales es muy difícil de trazar, aún ante la creación de las denominadas categorías sospechosas.

Según la Corte de los Estados Unidos, las clases o categorías sospechosas per se son aquellas que originan una discriminación perversa en virtud de que: a) no se justifican estricta y rigurosamente en un interés legítimo del Estado o b) están organizadas en base a la persecución de grupos que tradicionalmente fueron excluidos de los derechos o beneficios que reconocen u otorgan las leyes o b') estos

²GONZÁLEZ, Noelia. "La desnacionalización de la ciudadanía: el derecho al voto de los extranjeros como requisito para la integración social", pág. 5. <http://www.ub.edu/demoment/jornadasfp/PDFs/18-Desnacionalizacion.pdf>

grupos se encuentran relegados a una situación en la cual se posterga sin término. La raza es una de las principales categorías sospechosas, a la que se suman el sexo y la nacionalidad³.

En los fallos Hooft⁴ y "Gottschau"⁵, nuestro Máximo Tribunal ha adoptado la doctrina de las categorías sospechosas. "...cuando se impugna una categoría infraconstitucional basada en el "origen nacional"... corresponde considerarla sospechosa de discriminación y portadora de una presunción de inconstitucionalidad que corresponde a la demandada levantar (conf. causa "Hooft", Fallos: 327:5118, considerando 4° y sus citas).

Después de señalar la inversión del onusprobandi que esa presunción de inconstitucionalidad trae aparejada, el Tribunal puntualizó que aquella sólo podía ser levantada por la demandada con una cuidadosa prueba sobre los fines que había intentado resguardar y sobre los medios que había utilizado al efecto. En cuanto a los primeros, deben ser sustanciales y no bastará que sean meramente convenientes. En cuanto a los segundos, será insuficiente una genérica 'adecuación' a los fines, sino que deberá juzgarse si los promueven efectivamente y, además, si no existen otras alternativas menos restrictivas para los derechos en juego que las impuestas por la regulación cuestionada (sentencia in re "Hooft", considerando 6°).-

Es evidente que el Tribunal ha adoptado, para casos como el sub lite, un criterio de ponderación más exigente que el de mera razonabilidad. Este último, que funciona cuando se trata de la impugnación de normativas que gozan de la presunción de constitucionalidad, resulta insuficiente cuando se está en presencia de preceptos legales afectados por la presunción inversa. Aquí, se requiere aplicar un escrutinio más severo, cuyas características esta Corte ha indicado en el precedente citado." ⁶

Como bien lo expresa el Diputado Nacional mandato cumplido Hugo Prieto en los fundamentos del proyecto de ley que presentara sobre la temática en cuestión (Exptes. 2119-D-2009 y 1017-D-2011), lo que demuestra el no reconocimiento de derechos políticos a los extranjeros es una estrecha vinculación y, por momentos, confusión entre las nociones de nacionalidad y la ciudadanía.

La Constitución Nacional en su redacción original no hablaba de nacionalidad sino de ciudadanía. Así, podía encontrarse la palabra "ciudadanía" en los artículos 8, 20, 21, 48, 55, 67 inciso 11, 76, 108. En todos estos casos, "ciudadanía" equivalía a "nacionalidad".

³ GELLI, María Angélica. Op cit. Pág. 234.

⁴ Hooft, Pedro Cornelio c. Provincia de Buenos Aires", Fallos 327:5118.

⁵ Gottschau, Evelyn Patricia c. Consejo de la Magistratura de la CABA s/ amparo", Fallos 329:2986

⁶ Cons. 5

En el mismo sentido, la ley regulatoria de la materia dictada en 1857 hablaba de ciudadanía y su sustitutoria de 1869, la Ley N° 346, también lo hace.

Tan claro es que el concepto ciudadanía era, en la concepción de la época, absolutamente equivalente a nacionalidad, que el artículo 67 inciso 12 en su versión original -incorporado en 1860 a instancias de la Provincia de Buenos Aires - hablaba de "ciudadanía natural" y fue reemplazado en 1994 por "nacionalidad natural" para expresar el mismo concepto.

Esta superposición -y por momentos confusión- entre las nociones de ciudadanía y nacionalidad se encuentra en los trabajos de González Calderón, tanto en su obra doctrinaria como en la disidencia del caso Max VillanlongaNazar, en la que expresa que "Ciudadanía es nacionalidad, fijada con el simple hecho del nacimiento en el territorio de la Nación o en sus prolongaciones jurídicas o adquirida por naturalización; aquélla es la ciudadanía natural, la segunda es la "ciudadanía legal".

"Desde luego - ha dicho la Corte Suprema (t. 147, pág. 252) - no es posible desconocer que en el lenguaje corriente, y, en general, la sinonimia de ambos términos nacionalidad - ciudadanía, constituye un hecho innegable; y examinado en su conformación substancial diversas cláusulas de la CN y de la ley 1869 se observa que ha trascendido a ellas la acepción común que equipara en significados y equivalencia las dos expresiones referidas".

En el mismo sentido se pronuncia, con cita de González Calderón, Germán Bidart Campos quien afirma que "Conforme al texto de la misma Constitución, parece exacta la tesis de González Calderón en el sentido de que ella equipara nacionalidad y ciudadanía, como surge del art. 20 donde reconoce a los extranjeros los mismos derechos civiles del 'ciudadano' (no dice: del nacional) al igual dice que no están obligados a admitir la ciudadanía y el art. 67 inc. 11 donde habla de ciudadanía natural (no de nacionalidad natural). En las normas de la Constitución todo ciudadano es nacional y todo nacional es ciudadano."⁷

Esta situación también se presenta en los Estados Unidos. Como destaca el Profesor español Presno Linera, la Constitución estadounidense fue ampliando el derecho a voto pero siempre a nacionales y, a la vez, en 1978, en la Ley de Nacionalidad, se estableció que la emisión del sufragio en un país extranjero sería causal de pérdida de la nacionalidad. En este sentido, pues, se mantiene "un doble vínculo entre nacionalidad y derechos políticos: en

⁷BIDART CAMPOS, Germán, Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino, Ed. Ediar, T I, p. 127.

Estados Unidos únicamente votarían los nacionales y únicamente votarían en Estados Unidos"⁸.

El presente proyecto de ley, pues, pretende romper este ligamen entre ciudadanía-nacionalidad. El reconocimiento de derechos no debe depender de este ligamen. Destaca Méndez Lago que "en la mayor parte de los Estados y, a diferencia de otros derechos civiles, económicos o sociales, el derecho de voto y de ser elegido ha permanecido asociado al requisito de nacionalidad, según el cual sólo las personas que ostentan nacionalidad de un Estado forman parte de su comunidad política y tienen derecho a tomar parte en las decisiones públicas a través del voto."⁹

Como afirma el profesor Ramiro Avilés "es cierto que la nómina de los derechos del hombre ha ido aumentando progresivamente y que la de los derechos asociados a la ciudadanía ha ido adelgazando pero mantiene un núcleo duro, resistente, que ha de intentar ahondarse para hacer hueco a esta reivindicación. Este núcleo duro lo constituye el criterio de la nacionalidad... el fenómeno de la globalización ha supuesto un giro copernicano en los conceptos que manejamos en la Filosofía Política para comprender nuestra realidad política y jurídica. El carácter esencialmente controvertido de los conceptos debe rescatarse para cuestionar ese paradigma construido en torno a la unión indivisible entre derecho de sufragio activo y nacionalidad."¹⁰

En su obra "Medios sin fin", Giorgio Agamben sugiere crear una nueva filosofía política a partir del refugiado. El refugiado muestra, para Agamben -y también para Hannah Arendt- la crisis del discurso de los derechos del hombre ya que no sólo queda de manifiesto el ligamen entre derecho-ciudadanía-natalidad, sino que a aquel a quien posiblemente se le vulneren con más frecuencia los derechos el sistema no lo protege porque - justamente- no tiene derecho. Para Agamben, "En el sistema del Estado-nación, los denominados derechos sagrados e inalienables del hombre se muestran desprovistos de cualquier tutela desde el momento mismo en que ya no es posible configurarlos como derechos de los ciudadanos de un Estado."¹¹

Esta situación, que es constitutiva del discurso de los derechos del hombre -recuérdese la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano- y que implica nada más y nada menos que el desconocimiento de ciertos derechos, presenta salidas. Una de ellas,

⁸PRESNO LINERA, Miguel Ángel, El sufragio en una sociedad democrática decente: el voto de los extranjeros. Extraído de [www.asociacionmarroqui.com/Articulos/El-sufragio-en-una-sociedad-democr%](http://www.asociacionmarroqui.com/Articulos/El-sufragio-en-una-sociedad-democr%C3%A1tica-decente-el-voto-de-los-extranjeros)

⁹MÉNDEZ LAGO, Mónica. "Los derechos políticos de los inmigrantes" en CÁNOVAS PEDREÑO, Andrés y HERNÁNDEZ PEDREÑO, Manuel (comps.), "La condición inmigrante", Universidad de Murcia, Vicerrectorado de Extensión Cultural y Proyección Universitaria, 2005; p. 126.

¹⁰AVILÉS, Miguel Ramiro, El derecho a voto de los inmigrantes, una utopía para el siglo XXI, en Cuadernos electrónicos de Filosofía del Derecho nº12, 2005.

¹¹AGAMBEN, Giorgio, Medios sin fin, ed. Pre-Textos, Valencia, 2001, p.24

al decir de Agamben, es pensar las instituciones no sobre la base de los derechos ciudadanos sino a partir del refugio del individuo¹². En este sentido, el reconocimiento de derechos electorales a los extranjeros se acerca más a una lógica que protege el refugio de los individuos que al derecho de los ciudadanos.

Como señala Alejandro Tullio en su obra “Hacia el reconocimiento pleno de los derechos políticos de los extranjeros”, de próxima publicación, existe una corriente de pensamiento creciente que menciona una nueva ciudadanía, vinculada con el ejercicio de los derechos y con la pertenencia activa a una comunidad, sin perjuicio del origen nacional.

En este contexto, se plantea la disyuntiva: ¿Si puede haber nacionales que no son ciudadanos, no podría haber ciudadanos que no son necesariamente nacionales?

En su libro “La Democracia Providencial”¹³ Dominique Schnapper interpela al lector: “¿Cómo hacer evolucionar el derecho de la nacionalidad; qué política adoptar frente a los numerosos residentes instalados de manera permanente que no son ciudadanos? ¿Es necesario modificar el derecho de la nacionalidad, abrirlo más ampliamente a los residentes extranjeros instalados regularmente, o bien sin darles la nacionalidad, habría que otorgarles derechos políticos particulares, a nivel local o a nivel nacional? A través de los debates sobre el derecho de la nacionalidad- que fue efectivamente modificado en el curso de la última década en la mayor parte de los países europeos- y sobre los derechos políticos de los extranjeros, se plantea también el interrogante, implícito o explícito, sobre el sentido de la ciudadanía y de la nación, sobre su evolución y sobre la filosofía social que funda dicha evolución. Al separar la ciudadanía de la nacionalidad, ¿no se franquearía la última etapa del proceso democrático tendiente a asegurar la plena autonomía del individuo con independencia de su pertenencia a una sociedad nacional particular?” En la República Argentina, los extranjeros regularmente radicados gozan de derechos civiles, económicos y sociales en condiciones de igualdad. Más aún, aquellos que se encuentran en situación irregular tienen acceso a servicios de educación y salud pública sin poder ser discriminados por su origen o situación migratoria.

Desde el punto de vista de la progresividad en el reconocimiento de derechos que inaugura el reconocimiento universal de los derechos humanos, cabe preguntarse al menos si el efectivo goce de prerrogativas que implican una ciudadanía económica y social - garantizada a todos los habitantes de nuestro país- no debería

¹²AGAMBEN, Giorgio, Op. Cit., pp. 28- 29

¹³SCHNAPPER, Dominique. “La Democracia Providencial”Homo Sapiens ediciones, Buenos Aires, 2004.

conducir al reconocimiento de los derechos políticos de aquellos que tienen voluntad de establecerse, sin por ello obligarlos a abandonar su pertenencia nacional.

Schnapper profundiza esta noción: “los verdaderos derechos del ciudadano son los derechos económicos y sociales. En consecuencia, es necesario hacer coincidir el derecho con los hechos y otorgar la ciudadanía, que debe además ser un derecho del hombre, ligado a cada individuo en función de su sola residencia y de su participación de hecho en la sociedad donde vive.”

La participación de hecho en una sociedad debería por sí misma otorgar los derechos y la condición de ciudadano.

En lo que hace al derecho comparado, lo cierto es que se percibe un lento pero a la vez continuo avance en el reconocimiento del derecho a voto a los extranjeros. Es en los Estados de la Unión Europea donde tal avance puede percibirse con mayor claridad.

Irlandia dio el primer puntapié al respecto. La Electoral Act de 1973 permitió participar en las elecciones municipales a cualquier persona mayor de 18 años que tuviese una residencia habitual de más de 6 meses.

Asimismo, la Electoral Act de 1974 reconoció no sólo el derecho de elegir sino de ser elegido, con los mismos requisitos que la normativa del año anterior, para los cargos municipales.

En 1975, Suecia reformó su legislación electoral y reconoció a los extranjeros la posibilidad de participar como electores o como candidatos en las elecciones locales.

Dinamarca, por su parte, mediante la sanción de la ley del 18 de mayo de 1977 otorgó el derecho de voto en las elecciones locales a los nacionales de los demás Estados de la Unión Nórdica (Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia) y en 1981 -mediante la ley 143 del 30 de marzo- amplió tal derecho a todos los residentes extranjeros. Finalmente, en 1978, Noruega también reconoció el derecho a voto de los ciudadanos de la Unión Nórdica para el caso de las elecciones Municipales y de los Consejos del Condado y en 1983 extendió tal derecho a todos los extranjeros. También en 1978, el Cantón suizo de Jura otorgó derecho a sufragio en las elecciones locales¹⁴.

En 1983, los Países Bajos reforman su texto constitucional y en el art. 130 se incluye el derecho de los extranjeros a votar y a ser elegido en las elecciones locales.

¹⁴Para un análisis más detallado, ver LOZANO GARCÍA, José Luis, Derecho de sufragio de los extranjeros en las elecciones locales, Escuela Diplomática, Paseo de San Juan XXIII, nº5, Madrid, 1991, pp. 30-39.

En 1986, Islandia otorgó el derecho a voto a los nacionales de los países nórdicos -algo que extendió en el 2002 a todos los extranjeros-. Mientras hacia las décadas de 1970 y 1980 la base normativa de la ampliación del derecho a voto era estatal, a partir de 1990 disposiciones de la Unión comenzarán a regular el asunto. En el mismo año y mismo mes en que se firma del Tratado de Maastricht por el cual la Comunidad Económica Europea se transformó en Unión Europea¹⁵, el Consejo Europeo aprobó en Estrasburgo -el 5 de febrero de 1992- la Convención sobre la participación de los extranjeros en la vida pública a nivel local que en su art. 6 estipula que "cada parte se compromete, a reserva de las disposiciones del art. 9.1 a conceder el derecho de voto activo y pasivo en las elecciones locales a todo extranjero residente, con tal de que este cumpla con los mismos requisitos legales que se aplican a los nacionales y, además, haya residido legal y habitualmente en el Estado en cuestión durante los cinco años anteriores a las elecciones"¹⁶.

Esta convención fue complementada por dos directivas del Consejo de la Unión Europea. Mediante la directiva 94/80/CE, del 19 de diciembre de 1994, se estipularon las modalidades del ejercicio del derecho pasivo y activo del sufragio de ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del cual no sean nacionales y; mediante la directiva 96/30/CE, del 13 de mayo de 1996, se fijó el modo de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo de los ciudadanos de la Unión residentes en Estados de los cuales no son nacionales, en este caso, para las elecciones del Parlamento Europeo.

Si bien en la actualidad solamente nueve Estados han ratificado la citada Convención¹⁷, en el plano comunitario continúan los avances normativos. En este sentido, en diciembre del 2000 en la Cumbre de Niza se aprobó la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea que incluye interesantes disposiciones sobre la temática. Así, el art. 37 de estipula que "Todo ciudadano de la Unión tiene derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo en el Estado miembro en el que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado." y el art. 38 prescribe que "Todo ciudadano de la Unión tiene derecho a ser elector y elegible en las

¹⁵Un interesante abordaje sobre los cambios institucionales emergentes del Tratado de Maastricht puede verse en VAZQUEZ, Mariana "Los procesos de formación institucional en el marco de la integración regional. Debates sobre la arquitectura institucional de la Unión Europea" en PINTO, Julio (comp.) La Argentina entre dos siglos. La política que viene, Eudeba, 2001.

¹⁶"Each Party undertakes, subject to the provisions of Article 9, paragraph 1, to grant to every foreign resident the right to vote and to stand for election in local authority elections, provided that he fulfils the same legal requirements as apply to nationals and furthermore has been a lawful and habitual resident in the State concerned for the 5 years preceding the elections."

¹⁷Cfr. MARCONI, Giovanna, Formas de representación de los ciudadanos extranjeros en las municipalidades italianas - experimentaciones y prácticas-, Observatorio experimental sobre las migraciones internacionales en las áreas urbanas de América Latina, 2007.

elecciones municipales del Estado miembro en el que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado."

Poco a poco, los Estados Europeos van adecuando sus legislaciones a las pautas de la normativa comunitaria y actualmente el cuadro de situación es el siguiente:

Estados europeos y derecho de voto a residentes extranjeros (sólo nacionales de estados que no son miembros de la UE) ¹⁸

País	Tipo de Elección	Año	Condiciones de residencia
Bélgica	Locales	2003	5 años
Dinamarca	Locales	1977 (nacionales de países escandinavos) 1981	Ninguna 3 años
España	Locales	1990 (sólo ciudadanos noruegos)	Ninguna
Finlandia	Locales	1981(nacionales de países escandinavos) 1991	Ninguna 2 años
Irlanda	Locales	1963	Ninguna
Luxemburgo	Locales	2003	5 años
Países Bajos	Locales	1985	5 años
Portugal	Locales	1970 Brasil 1982 Cabo Verde	2 años 2 años
		1997 Perú, Uruguay, Argentina, Estonia, Israel, Noruega y Venezuela	3 años
Reino Unido	Locales	1972 (sólo nacionales de Estados miembros de la Commonwealth e Irlanda)	Ninguna
Suecia	Locales	1975	Ninguna para nacionales de Islandia y Noruega y 3 años para el resto
Suiza	Locales	Varía en función de los cantones. No todos tienen derecho.	
Estonia	Locales	1996	5 años
Noruega	Locales	1978 (nacionales de países nórdicos) 1983 (nacionales de otros países)	3 años 3 años
Hungría	Locales	1990	Ninguna
Lituania	Locales	2002	5 años
Eslovaquia	Locales	2002	10 años
Eslovenia	Locales	2002	8 años
Islandia	Locales	1986 (nacionales de países nórdicos) 2002 (nacionales de otros países)	3 años 5 años

¹⁸Este cuadro ha sido extraído, y debidamente actualizado, de MÉNDEZ LAGO, Mónica, Los derechos políticos de los inmigrantes en CÁNOVAS PEDREÑO, Andrés y HERNÁNDEZ PEDREÑO, Manuel (comps.), La condición inmigrante, Universidad de Murcia, Vicerrectorado de Extensión Cultural y Proyección Universitaria, 2005.

Como se puede contemplar, si bien con ciertos matices en cuanto a las regulaciones específicas, existe un continuo progreso en el reconocimiento de derechos de voto a los extranjeros en las elecciones locales.

Puntualmente, en lo que hace al reconocimiento de derechos electorales para extranjeros en elecciones nacionales -que es en lo que el presente proyecto intenta avanzar-, cabe destacar la experiencia de Nueva Zelanda¹⁹.

El reconocimiento del derecho electoral de extranjeros también puede contemplarse en el derecho público provincial.

La mayoría de las provincias, con diferentes modalidades, ha reconocido el derecho a sufragar a los extranjeros para la elección de las autoridades locales, medida que este proyecto pretende extender a las elecciones de autoridades nacionales.

Buenos Aires

Para las elecciones de todas las autoridades locales -Gobernador, Vicegobernador, Legisladores Provinciales, Intendentes Municipales, Concejales, Consejeros Escolares y Diputados Constituyentes-, la Provincia de Buenos Aires garantiza el derecho a sufragar a "Los extranjeros, de ambos sexos, mayores de edad, que sepan leer y escribir en idioma nacional, con dos años de residencia inmediata en el territorio de la Provincia de Buenos Aires" (Art.1º, Ley 11.700)

Ciudad Autónoma de Buenos Aires

En la Ciudad de Buenos Aires, para las elecciones convocadas en el marco de la Constitución de la Ciudad, los extranjeros pueden votar si cumplen con los siguientes requisitos: "a) Tener la calidad de en el país en los términos de la legislación de migraciones. b) Poseer Documento Nacional de Identidad de Extranjera o Extranjero. c) Acreditar tres (3) años de residencia en la Ciudad de Buenos Aires y tener registrado en el Documento Nacional de Identidad de Extranjera o Extranjero su último domicilio real en la ciudad d) No estar incurso en las inhabilidades que establece el Código Electoral Nacional." (Art.2, Ley 334/00).

Córdoba

La Provincia de Córdoba garantiza, para la elección de las autoridades municipales y comunales, el derecho de sufragio de los extranjeros "que tengan domicilio real anterior en el lugar al tiempo de la inscripción, por un período no inferior a noventa (90) días y que comprueben además algunas de las siguientes calidades: a) Estar casado con ciudadano argentino. b) Ser padre o madre de hijo

¹⁹MÉNDEZ LAGO, Mónica, Op. Cit.

argentino. c) Ejercer actividad lícita. d) Ser contribuyente por pago de tributos." (Art. 129 y 212, Ley N° 8102 y sus modificatorias).

Chaco

En la provincia del Chaco, para las elecciones municipales, tienen garantizado el derecho a elegir "...los extranjeros de ambos sexos, mayores de dieciocho años, con dos de residencia inmediata en el municipio, que sepan leer y escribir el idioma nacional." (Art.192, Constitución Provincial).

Corrientes

La Provincia de Corrientes garantiza, para las elecciones municipales, el derecho de elegir a "...los extranjeros no naturalizados, mayores de 18 años de ambos sexos que sepan leer y escribir en idioma nacional, con dos años de residencia anterior inmediata en el municipio y que se inscriban en el registro electoral, que a tal efecto confeccionará el respectivo municipio." (Art.94, Ley 4752 y sus modificatorias).

Catamarca

La Provincia de Catamarca considera a electores municipales a los "...los extranjeros que tengan dieciocho años de edad cumplidos, cuando tuvieran cuatro años de residencia en el municipio, y no tengan las inhabilitaciones previstas" (Art.2, Ley 4628).

Chubut

La provincia de Chubut garantiza el derecho de elegir y ser elegido en las elecciones municipales a los extranjeros que "sepan leer y escribir en idioma nacional, ejerzan actividad lícita, tengan tres años de residencia inmediata en el Municipio y acrediten, además, alguna de estas condiciones: 1. Ser contribuyente. 2. Tener cónyuge o hijos argentinos. 3. Ocupar cargo directivo en asociación reconocida."

Entre Ríos

La Provincia de Entre Ríos reconoce el derecho a sufragar en las elecciones municipales a los "los extranjeros inscriptos, que sepan leer y escribir en idioma nacional, mayores de dieciocho años, con dos por lo menos de residencia inmediata en el municipio al tiempo de su inscripción y que comprueben, además, algunas de las siguientes cualidades: a) Ser contribuyente por pago de impuestos directos o contribuciones; b) Estar casado con mujer argentina; c) Ser padre de hijos argentinos; d) Ejercer profesión liberal." (Art.183, Constitución Provincial)

Formosa

La Provincia de Formosa reconoce, para la elección de autoridades municipales, el derecho a votar a aquellos extranjeros que se inscriban en un registro especial.

Jujuy

Jujuy garantiza el derecho de elegir a las autoridades municipales a "...los extranjeros mayores de veintiún años, inscriptos en el padrón electoral del municipio. Los extranjeros deberán ser contribuyentes y tener como mínimo dos años de residencia inmediata." (Art.187, Constitución Provincial)

La Pampa

De acuerdo con el art. 1 de la ley 1197, "Podrán votar en las elecciones para autoridades municipales y de jueces de paz todos los extranjeros mayores de dieciocho (18) años, a condición que cumplan con los siguientes requisitos: a) Acreditar fehacientemente una antigüedad mínima de seis (6) años de residencia inmediata, efectiva y continua en la Provincia de los cuales por lo menos tres (3) deberán ser en el Ejido Comunal en el que se desee votar (...); b) Inscribirse en el Registro Provincial de Electores Extranjeros que se crea por esta Ley; y c) No encontrarse comprendido en alguna de las causales de inhabilidad previstas por las leyes Electorales en vigencia"

Mendoza

De acuerdo con la normativa electoral de la Provincia de Mendoza, está reconocido el derecho de elección de las autoridades municipales a "...los extranjeros mayores de dieciocho años, varones o mujeres que tengan dos años de residencia inmediata en el municipio respectivo. La emisión del sufragio es obligatoria para los inscriptos." (Art.15, Inc. b, Ley 1079 y sus modificatorias)

Misiones

Para la elección de autoridades municipales, la Constitución Provincial garantiza el derecho de sufragio a "...los extranjeros, de ambos sexos, que se inscriban en el registro municipal, los que deberán tener más de dieciocho años de edad, saber leer y escribir en idioma nacional, ejercer actividad lícita, tener tres años de residencia permanente en el municipio y acreditar además algunas de estas condiciones: 1.Ser contribuyente directo; 2.Tener cónyuge o hijo argentino." (Art. 164, Constitución Provincial)

Neuquén

El texto constitucional de la provincia garantiza para las elecciones municipales el derecho de sufragio de los "los extranjeros de uno u otro sexo mayores de dieciocho (18) años, con más de dos (2) años de residencia inmediata en el municipio al tiempo de su inscripción." (Art.191, Constitución Provincial)

Río Negro

La normativa electoral de la Provincia reconoce, para las elecciones municipales y comunales, el derecho de sufragio a "...los extranjeros que cumplan con el requisito de antigüedad de tres (3) años de residencia inmediata e ininterrumpida con el ejido del municipio o

comuna de que se trate y que soliciten su inscripción en el padrón respectivo." (Art.17, Ley 2431 y sus modificatorias)

Salta

Salta reconoce para la elección de autoridades municipales el derecho de sufragio de los "...extranjeros mayores de dieciocho (18) años, con dos (2) de residencia inmediata en el municipio al momento de su inscripción en el registro suplementario especial." (Art.6, Ley 6444 y sus modificatorias)

San Juan

La normativa electoral sanjuanina dispone que "Los extranjeros mayores de 18 años con más de dos años con domicilio real, e inmediato y continuo en el municipio, son electores municipales y tienen derecho a ser incluidos en el padrón que específicamente se confeccionará al efecto." (Art.146, Ley 5636 y sus modificatorias)

San Luis

Para las elecciones de autoridades municipales, la Provincia de San Luis garantiza el derecho a sufragio a los "los extranjeros mayores de dieciocho años, con un año de residencia inmediata en el lugar, inscriptos en el padrón especial que lleva la Comuna" (Art.269, Constitución Provincial)

Santa Cruz

Para las elecciones municipales, la Provincia de Santa Cruz reconoce el derecho a sufragio a los "extranjeros radicados en el país con un año de residencia inmediata en el municipio, mayores de edad, que sepan leer y escribir, y que prueben algunas de las siguientes calidades: a. Ser contribuyente municipal, b. Tener cónyuge o hijos argentinos, c. Ejercer profesión liberal o docente, d. Ocupar cargo directivo en asociación gremial, obrera o patronal reconocida." (Art.1, Ley 235)

Santa Fe

Para la elección de autoridades municipales la Provincia garantiza el derecho a sufragar a los "extranjeros inscriptos de ambos sexos mayores de edad con residencia en el municipio, anterior en dos años por lo menos al tiempo de su inscripción, que no tengan ninguna de las inhabilidades establecidas en la ley electoral de la Provincia y que comprueben, además, una de las siguientes condiciones: ejercer profesión liberal o ser contribuyente dentro del municipio a las rentas de la comuna o de la Provincia, en concepto de patentes o contribuciones diversas, siempre que las sumas que se paguen a la Municipalidad o la Provincia, sean en conjunto o separadamente, superiores a cincuenta pesos moneda nacional por año, o ser casados con mujer Argentina o padre de uno o más hijos argentinos." (Art.82, Ley 2756 y sus modificatorias)

Santiago del Estero

Para las elecciones municipales, la Provincia garantiza el derecho de elegir a los "extranjeros mayores de edad con más de dos años de residencia inmediata en el municipio al tiempo de su inscripción." (Art.19, Ley 5590 y sus modificatorias)

Tierra del Fuego

La carta orgánica de la Ciudad de Ushuaia reconoce el derecho de elegir autoridades a los "extranjeros mayores de dieciocho (18) años que sepan leer y escribir el idioma nacional y que voluntariamente se inscriban en los padrones y demuestren domicilio real mínimo de cinco (5) años e igual cantidad de tiempo como contribuyentes municipales o con diez (10) años de domicilio real para quienes no sean contribuyentes y acrediten buena conducta." (Art.215, Carta Orgánica Municipal de la Ciudad de Ushuaia)

Tucumán

Para la elección de autoridades municipales, la Provincia de Tucumán reconoce el derecho de voto de los extranjeros, siempre que reúnan los siguientes requisitos: 1.Tener más de un año de residencia inmediata en el municipio anterior, a la inscripción del elector; 2.Saber leer y escribir en el idioma nacional; 3.Tener 18 años cumplidos." (Art.73, Ley 5529 y sus modificatorias).

A nivel federal, por su parte,Tullio señala que las normas constitucionales desarrollan el espíritu del preámbulo pero, entre ellas, la del artículo 20, incorporada por Alberdi a sus "Bases", tiene una doble lectura. Por un lado, consagra expresamente un estándar de igualdad civil superior a su antecedente norteamericano, lo que implica no forzar la nacionalización y, al mismo tiempo, establece la posibilidad y ciertas condiciones para acceder a la nacionalidad argentina²⁰.

Este grado de detalle tiene como finalidad que la ley ordinaria no reduzca el nivel de protección asignado a los extranjeros, ni obligue a los mismos a renunciar a su propia nacionalidad como requisito de la igualdad.

Algunos prestigiosos autores²¹ interpretan que esta norma constitucional, al especificar derechos civiles, excluye a no nacionalizados del goce de los derechos políticos. Ello no es así. El constituyente establece claramente la igualdad civil, la que el

²⁰TULLIO, Alejandro. Op. Cit.

²¹"La concesión de derechos civiles no incluye los "derechos políticos" que corresponden en exclusividad a los ciudadanos argentinos, excepto cuando se trate de la elección de cargos públicos que no requieran la ciudadanía, como es el caso de los concejales municipales en algunas provincias."DALLA VÍA; Ricardo Alberto, Manual de Derecho Constitucional, Buenos Aires, LexisNexis, pag. 172.

legislador no puede restringir ni condicionar arbitrariamente²², pero su silencio respecto de los derechos políticos no veda al legislador de reconocerlos o no.

Si el reconocimiento de derechos políticos a nivel local o provincial para los extranjeros residentes está presente en 22 constituciones provinciales es imposible eludir la siguiente paradoja: Si la ciudadanía se expresa por la titularidad de derechos políticos, la condición de ciudadano de esas provincias está, entonces constitucionalmente reconocida. ¿Se puede ser ciudadano de la ciudad donde se vive, de la provincia en la que se reside pero no del país?

La respuesta es negativa. La ciudadanía es una sola y las normas pueden fijar condiciones para el acceso a su titularidad pero la nacionalidad no es una condición razonable en los términos de la más moderna doctrina del derecho político.

Los derechos políticos se relacionan con la pertenencia a una comunidad y esa pertenencia puede ser de origen o adquirida, pero la nacionalización, que es un derecho, no debería ser condición para el ejercicio de otros derechos como los de participar activamente en el gobierno de la nación donde uno reside.

Quiroga Lavié expresa: “La Constitución sólo reconoce a los extranjeros los derechos civiles del ciudadano, no haciendo mención de los derechos políticos. Ello no quiere decir que la legislación ordinaria no se los pueda otorgar, valorando circunstancias políticas de cada tiempo. Podrán votar si los autoriza la ley –ello ya ocurre en muchas elecciones municipales-, u ocupar cargos electivos para los cuales no se exija la condición de ciudadano. Podría ser gobernadores o legisladores de provincia si lo permitiesen las respectivas Constituciones.”²³

En el mismo sentido, Bidart Campos manifiesta “...La constitución iguala a ciudadanos y extranjeros en materia de derechos civiles, lo que siempre se ha interpretado como negación de los derechos electorales a los extranjeros no naturalizados. La cuestión necesita aclararse. Es verdad que la constitución no equipara en este punto a los extranjeros con los ciudadanos, por lo que –por ahora- no podría prosperar el alegato de que es inconstitucional privar al extranjero del derecho electoral.

²²La jurisprudencia de nuestra Corte Suprema tiene reconocida la facultad del estado para reglar y controlar el ingreso de extranjeros conforme los preceptos constitucionales, del modo y en la medida que lo requiera el bien común en cada circunstancia. (conf. Bidart Campos, Germán J. Manuel de la Constitución Reformada Tomo I, Buenos Aires, Ediar 2001, pag. 420).

²³QUIROGA LAVIÉ, Humberto “Constitución de la Nación Argentina Comentada”, Ed. Zavalía, Buenos Aires, 2000 pág. 137.

Pero en éste como en tantos otros casos, la exclusión 'no inconstitucional' está lejos de significar que fuera inconstitucional la ley que otorgara derechos electorales a los no ciudadanos. No hay, a nuestro juicio, prohibición constitucional para ello. Por ende, así como no es inconstitucional que el extranjero carezca actualmente de derecho electoral, tampoco lo sería que titularizara ese derecho si la ley se lo concediera.

La progresividad y maximización del plexo total de derechos da margen para que nuestro sistema democrático pueda ampliar el orbe de los derechos políticos a favor de los extranjeros que, afincados como habitantes, acrediten un lapso suficiente de permanencia en nuestro país. Es una propuesta que formulamos para promover las valoraciones colectivas favorables.²⁴”

Debe afirmarse, entonces, que la limitación de los extranjeros respecto de los derechos políticos no es de base constitucional sino legal²⁵ y, por lo tanto, no existe limitación constitucional para reconocer a los extranjeros con residencia regular en la Argentina, durante un lapso mínimo y con el cumplimiento de ciertas condiciones a establecer en la legislación, su pertenencia al cuerpo electoral federal en absoluta igualdad con los nacionales.

En virtud de lo expuesto, y a los fines de remediar la injusta situación en la que se encuentran los extranjeros residentes respecto del ejercicio de los derechos políticos, principalmente el derecho a elegir, solicito a mis pares que me acompañen el presente proyecto de ley.

Aníbal D. Fernández. - Elena M. Corregido. -

²⁴BIDART CAMPOS, Germán “Tratado Elemental de derecho Constitucional Argentino, Ed. Ediar, Buenos Aires 2001, Tomo I-B, págs. 572 y 573.

²⁵BADENI, Gregorio “Tratado de Derecho Constitucional” Tomo.I Buenos Aires, La Ley, 2004, pag. 720;