



Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente



Edición Nº 9 – Julio de 2026

Capítulo de Derecho Antártico, Gestión y Geopolítica del Atlántico Sur

www.aidca.org/revista

DOMICILIO REAL, LICENCIAS DE CONDUCIR Y ADMINISTRACIÓN ANTÁRTICA NACIONAL ARGENTINA: LA OMISIÓN INSTITUCIONAL DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DEL ANTÁRTICO, DEL INSTITUTO ANTÁRTICO ARGENTINO Y DEL COMANDO CONJUNTO ANTÁRTICO EN LA PROTECCIÓN DOCUMENTAL DEL PERSONAL

*REAL DOMICILE, DRIVER'S LICENSES AND NATIONAL ANTARCTIC ADMINISTRATION.
INSTITUTIONAL OMISSION OF THE NATIONAL ANTARCTIC DIRECTORATE, THE
ARGENTINE ANTARCTIC INSTITUTE AND THE JOINT ANTARCTIC COMMAND IN THE
DOCUMENTARY PROTECTION OF PERSONNEL*

Por Javier A. Crea¹
María de los ángeles Berretino²

¹ Abogado, egresado de la Universidad de Morón. Especialista en Justicia Constitucional y Derechos Humanos (Universidad de Bolonia), en Derecho Constitucional y en Derecho y Política de los Recursos Naturales y del Ambiente (Universidad de Buenos Aires), y en Derecho Ambiental (Universidad de Belgrano). Maestrando en Defensa Nacional (Universidad de la Defensa Nacional) y en Derecho Constitucional (Universidad de Buenos Aires). Diplomado en Gestión de Proyectos Culturales (Universidad Nacional de Quilmes). Responsable de Extensión e Investigación de la Carrera de Abogacía y de los Posgrados de la Universidad de Morón, Sede Central. Vicepresidente de la Asociación Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente (AIDCA), donde dirige Institutos y Actividades Académicas y codirige los Institutos de Derecho Antártico y Gestión Polar y de Derecho Constitucional y Derechos Humanos. Director de la Diplomatura en Derecho Antártico, Gestión y Logística Antártica Ambiental y codirector de la Diplomatura en Misiones de Paz en el Derecho a la Seguridad Internacional (Universidad de Morón–AIDCA). Es Codirector a su vez de la Diplomatura en Infraestructuras Antárticas (Facultad de Ingeniería del Ejército, de la Universidad de la Defensa Nacional y AIDCA). Subdirector del Instituto de Derecho de Ecología, Medio Ambiente y de los Recursos Naturales y Energéticos del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal. Es coautor del *Tratado de Derecho Antártico. La gestión polar ambiental en el marco de los Derechos Humanos* (Cathedra Jurídica, 2022). Ha realizado trabajos de investigación de campo en Chernóbil (Ucrania) y en el continente antártico. Investigador y docente de grado y posgrado. Codirector de la *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente* y miembro del consejo editorial de *Confrontos* (Universidad de Itaúna, Brasil) y de la *Revista Científica Monfragüe* (Extremadura, España). www.aidca.org/javier-crea

² Abogada, egresada de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Especialista en Justicia Constitucional y Derechos Humanos (Universidad de Bolonia). Ha realizado los Programas de Actualización en Derecho del Petróleo y Gas Natural y en Derecho del Arte y Legislación Cultural, ambos en la Facultad



Sumario

El presente trabajo examina la problemática jurídica que se configura cuando el personal civil y militar afectado al Programa Antártico Argentino queda expuesto a conflictos entre el domicilio real que conserva en el territorio continental, el cambio de domicilio declarado en el Documento Nacional de Identidad, la vigencia de la licencia de conducir y las exigencias derivadas del cambio de jurisdicción. A diferencia de los abordajes que atribuyen el problema casi de manera exclusiva a la normativa general de tránsito y de identificación, aquí se sostiene una tesis diversa. El punto críticamente relevante no radica tanto en la ley cuanto en la omisión de la administración antártica nacional, que promueve o tolera decisiones registrales funcionales a objetivos políticos o geopolíticos sin gestionar adecuadamente sus efectos sobre el domicilio real del personal y sobre la validez de sus licencias de conducir.

La Dirección Nacional del Antártico, el Instituto Antártico Argentino y el Comando Conjunto Antártico, en sus respectivos ámbitos, incumplen deberes positivos de planeamiento, previsión, coordinación, asistencia, capacitación y adecuación procedimental que se desprenden de sus competencias legales y reglamentarias. Esa omisión produce consecuencias jurídicas concretas sobre el personal destacado a campañas, bases y destinos especiales, a quien se deja expuesto a irregularidades documentales, caducidades de licencias, conflictos de jurisdicción, incertidumbre jurídica y eventuales sanciones por hechos que eran enteramente previsibles para la organización estatal. El artículo reconstruye la base normativa de las competencias de esos organismos, analiza el régimen de domicilio real y de cambio de domicilio en el Código Civil y Comercial, identifica los deberes que de allí emergen y propone una crítica institucional orientada a demostrar que la administración antártica argentina no puede

de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Diplomada en Gestión de Proyectos Culturales (Universidad Nacional de Quilmes). Formada en actualidad y perspectivas futuras en la planificación de actividades en Antártida en el contexto de escenarios de cambios ambientales y en la problemática de los niños soldados en el Derecho Internacional de los Conflictos Armados (Universidad de la Defensa Nacional). Presidenta de la Asociación Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente (AIDCA). Codirectora y cofundadora del Instituto de Derecho Antártico y Gestión Polar, Directora del Instituto de Derechos Culturales y codirectora de la Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente. Miembro ordinario del Instituto de Derecho de Ecología, Medio Ambiente y de los Recursos Naturales y Energéticos del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal y vocal del Instituto de Derecho Ambiental de la Asociación Argentina de Justicia Constitucional. Fue docente de grado en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Coautora del Tratado de Derecho Antártico. La gestión polar ambiental en el marco de los Derechos Humanos, considerado el primer tratado de Derecho Antártico en el mundo. Coordinadora Académica de la Diplomatura en Derecho Antártico, Gestión y Logística Antártica Ambiental, Directora de la Diplomatura en Gestión y Regulación del Turismo Antártico y Coordinadora Académica de la Diplomatura en Misiones de Paz en el Derecho a la Seguridad Internacional, organizadas por la Universidad de Morón y AIDCA. Galardonada por la Embajada de la República Popular China con el Primer Puesto en Cultura China (1999). www.aidca.org/angeles-berretino



desligarse de los efectos administrativos que genera el propio despliegue que organiza, dirige o sostiene.

Abstract

This paper examines the legal problems that arise when civilian and military personnel assigned to the Argentine Antarctic Program are exposed to conflicts between their real domicile in continental Argentina, changes of domicile declared in the National Identity Document, the validity of driver's licenses and the legal consequences attached to a change of jurisdiction. Unlike approaches that place the burden almost exclusively on general traffic and identification legislation, this article advances a different claim. The core dysfunction lies not so much in the law itself as in the omission of the national Antarctic administration, which promotes or tolerates documentary practices driven by political or geopolitical considerations without adequately managing their impact on the personnel's real domicile and on the validity of their driver's licenses.

The National Antarctic Directorate, the Argentine Antarctic Institute and the Joint Antarctic Command each fail, within their respective spheres, to comply with positive duties of planning, foresight, coordination, assistance, training and procedural adaptation derived from their legal and regulatory powers. That omission generates concrete legal consequences for personnel assigned to Antarctic campaigns, bases and special destinations, who are left exposed to documentary irregularities, license expiration, jurisdictional conflicts, legal uncertainty and possible sanctions in situations that were entirely foreseeable for the state organization. The article reconstructs the legal basis of the powers of those bodies, analyzes the civil law regime of real domicile and change of domicile, identifies the duties that arise from it and proposes an institutional critique intended to show that the Argentine Antarctic administration cannot dissociate itself from the administrative effects generated by the very deployment it organizes, directs and sustains.

Palabras clave: administración antártica; Dirección Nacional del Antártico; Instituto Antártico Argentino; Comando Conjunto Antártico; domicilio real; cambio de domicilio; licencia de conducir; omisión administrativa; buena administración; federalismo; campañas antárticas.

Introducción

La problemática del domicilio y de las licencias de conducir en la Argentina suele ser tratada, en términos generales, como una derivación casi automática de dos planos normativos. Por un lado, la Ley 17.671³ se invoca como fuente del

³ Ley 17.671 de Identificación, Registro y Clasificación del Potencial Humano Nacional, sancionada y promulgada el 29 de febrero de 1968 y publicada en el Boletín Oficial el 12 de marzo de 1968, que organiza el Registro Nacional de las Personas y el régimen del Documento Nacional de Identidad, imponiendo el



deber de comunicar el cambio de domicilio en el Documento Nacional de Identidad dentro del plazo legal. Por otro lado, la Ley 24.449⁴, en su artículo 18, exige denunciar todo cambio de los datos consignados en la licencia y, en caso de modificación de jurisdicción, tramitar una nueva licencia ante la autoridad competente, con la consecuencia de caducidad a los noventa días del cambio no denunciado. En la vida ordinaria, ese régimen ya plantea dificultades de razonabilidad y genera tensiones entre domicilio real, registro documental y validez de la habilitación para conducir. En el ámbito antártico, sin embargo, esas tensiones se vuelven más intensas y, sobre todo, más reveladoras de fallas estructurales de la administración, porque se superponen a decisiones político-administrativas que no responden de manera directa al modelo de domicilio real del Código Civil y Comercial.

Cuando el problema se proyecta sobre el personal afectado al Programa Antártico Argentino, la lectura puramente normativa resulta claramente insuficiente. El personal que integra dotaciones de campañas antárticas, ya se trate de invernadas u otras afectaciones temporarias organizadas por el Estado, no se encuentra en una situación ordinaria de movilidad privada ni decide su desplazamiento del mismo modo en que una persona cualquiera elige mudarse dentro del territorio nacional. No se trata de traslados derivados de decisiones domésticas en un mercado de opciones individuales, sino de movilidades inducidas, estructuradas o condicionadas por el propio Estado, a través de un sistema institucional complejo integrado por órganos que planean, coordinan, dirigen, sostienen y ejecutan la actividad antártica de la Argentina. En ese marco, resulta determinante recordar que el domicilio real, que es el que el artículo 73 del Código Civil y Comercial toma como referencia y que luego se declara en el DNI, es el lugar de residencia habitual de la persona.⁵ La afectación antártica, aun cuando se prolongue durante una campaña o una invernada, mantiene naturaleza funcional y temporaria y no configura por sí sola un cambio de domicilio real, de modo que la decisión de asentar un domicilio antártico en el DNI no surge como exigencia directa del régimen civil, sino como opción político-administrativa que ficciona una residencia donde en verdad sólo hay destino de servicio.

Ese encuadre permite ver con nitidez un efecto jurídico que en el ámbito antártico suele pasar por alto. Cuando el personal trasladado a la Antártida fija en el Documento Nacional de Identidad un domicilio correspondiente a la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, ese dato no queda limitado al plano simbólico o geopolítico, sino que activa de manera directa

deber de comunicar cambios de domicilio a los fines registrales sin alterar la definición de domicilio real del art. 73 del Código Civil y Comercial.

⁴ Ley 24.449 de Tránsito, sancionada el 23 de diciembre de 1994, promulgada el 6 de febrero de 1995 y publicada en el Boletín Oficial el 10 de febrero de 1995, cuyo artículo 18 impone el deber de denunciar cambios en los datos de la licencia y dispone la caducidad de la habilitación cuando el cambio de jurisdicción no se regulariza dentro del plazo legal.

⁵ Código civil y Comercial de la Nación. ARTÍCULO 73.- Domicilio real. La persona humana tiene domicilio real en el lugar de su residencia habitual. Si ejerce actividad profesional o económica lo tiene en el lugar donde la desempeña para el cumplimiento de las obligaciones emergentes de dicha actividad.



las consecuencias del artículo 18 de la Ley 24.449 sobre la licencia de conducir. Si después de ese cambio de domicilio no se tramita, dentro de los noventa días, una nueva licencia ante la autoridad de la jurisdicción fueguina, la licencia emitida por la jurisdicción anterior deja de tener vigencia por caducidad. De allí se sigue que toda persona que esté conduciendo vehículos en la Antártida habiendo mudado su domicilio declarado a esa jurisdicción, sin haber hecho a tiempo el trámite de la nueva licencia, se encuentra jurídicamente en una situación en la que maneja con una habilitación ya vencida o caduca, aunque siga teniendo en la mano el plástico extendido por la autoridad anterior.

La objeción habitual según la cual la licencia de conducir integra un sistema nacional y, por lo tanto, sirve para manejar en cualquier punto del país tampoco desarma este problema. Que la licencia permita circular en todo el territorio argentino no la vuelve inmune al régimen de caducidad, y si el domicilio declarado se traslada al ámbito fueguino-antártico y no se obtiene en tiempo la nueva licencia en esa jurisdicción, la habilitación anterior deja de tener vigencia jurídica. En ese escenario, el conductor puede seguir mostrando físicamente su licencia original, pero ya no actúa amparado por una autorización válida para conducir vehículos en bases antárticas nacionales.

La tesis central de este trabajo parte precisamente de esa constatación. El conflicto jurídico no debe formularse, al menos no principalmente, como una crítica a la validez intrínseca de la normativa general de tránsito o de identificación, ni como una mera discusión abstracta sobre si el personal “debe” o “no debe” cambiar su domicilio en el DNI cuando es enviado a la Antártida. La cuestión decisiva radica en que la Dirección Nacional del Antártico, el Instituto Antártico Argentino y el Comando Conjunto Antártico heredaron prácticas administrativas consolidadas antes de que la provincialización de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur modificara el escenario jurídico, y que esas prácticas, entre ellas el impulso o la tolerancia de cambios de domicilio declarados hacia bases antárticas, respondían y responden a una decisión política o geopolítica de exhibir presencia estatal, y no a un mandato necesario del régimen del domicilio real. El cambio de marco normativo que trajo la provincialización de 1990 obliga hoy a revisar y adaptar esas prácticas, porque lo que antes operaba en un territorio de gestión exclusivamente federal ahora incide sobre competencias provinciales con consecuencias jurídicas concretas sobre el personal.

Al mismo tiempo, saben o deben saber que esa decisión arrastra, de manera plenamente previsible, efectos sobre la regularidad documental del personal y, en particular, sobre la vigencia y validez de sus licencias de conducir. Saben o deben saber que denunciar un cambio de domicilio que no refleja el domicilio real activa obligaciones y plazos que llevan a la caducidad de la licencia anterior, que el vencimiento de licencias durante una campaña es una contingencia normal y que la permanencia prolongada en un teatro remoto torna extraordinariamente difícil, cuando no imposible, la realización de trámites civiles ordinarios dentro de los plazos legales. Aun así, no articulan soluciones suficientes, no coordinan con otras áreas del Estado y no diseñan un régimen administrativo que prevenga que el personal quede, por la sola circunstancia de



cumplir funciones antárticas y de acompañar una decisión geopolítica ajena a su voluntad, en situación de conducir con licencias vencidas, caducas o formalmente inválidas.

Desde esta óptica, la crítica cambia de eje. Lo que aquí se analiza y visibiliza no es que las instituciones antárticas violen abiertamente la ley de tránsito, como si emitieran licencias sin competencia o autorizaran de manera expresa conductas prohibidas. El punto es otro y resulta más grave desde la perspectiva del derecho administrativo. La administración antártica incurre en una omisión jurídicamente relevante en el modo en que ejerce, o deja de ejercer, las competencias que sí tiene atribuidas, en particular cuando mantiene sin revisión una práctica institucional de cambio de domicilio que no se apoya en el concepto de domicilio real del Código Civil y Comercial y que, tras la provincialización de Tierra del Fuego, genera consecuencias sobre licencias de conducir que el nuevo marco federal ya no permite ignorar. La omisión en la previsión, la falta de coordinación interadministrativa, la ausencia de protocolos claros, la desatención de contingencias conocidas y el traslado de cargas al personal destacado constituyen formas específicas de antijuridicidad omisiva dentro de la administración antártica nacional.

El objetivo del artículo es reconstruir esa omisión institucional con densidad jurídica suficiente y en diálogo con el régimen general de domicilio, de documentación y de tránsito. Para ello, en primer lugar, se examina el marco normativo de competencias de la Dirección Nacional del Antártico, del Instituto Antártico Argentino y del Comando Conjunto Antártico, y se contrasta la práctica de registrar domicilios antárticos con la definición de domicilio real contenida en el Código Civil y Comercial. En segundo término, se identifican los deberes positivos⁶ de planeamiento, coordinación, asistencia, capacitación y buena administración⁷ que surgen de esas competencias, a la luz de la situación específica del personal que conserva su domicilio real en el continente mientras

⁶ Por deberes positivos se entienden aquellas obligaciones jurídicas de actuación que no se agotan en la mera abstención de causar daños o en el ejercicio formal de una competencia, sino que imponen a la Administración la adopción de medidas concretas de prevención, organización, información, coordinación y asistencia cuando de su propia actividad o de la estructura del servicio surgen riesgos previsibles para los administrados. En otras palabras, no basta con que el órgano no infrinja directamente la ley; debe además actuar de manera diligente para evitar que la configuración del servicio produzca consecuencias lesivas o irrazonables que podían ser anticipadas y gestionadas. En el caso del personal antártico, esos deberes positivos derivan de la combinación entre competencias de planeamiento, dirección, coordinación y sostén logístico, y se intensifican por la situación de especial sujeción y dependencia funcional en la que se encuentra el personal desplazado. Esta caracterización se corresponde con la concepción contemporánea de la buena administración, que entiende la juridicidad no sólo como límite al poder sino también como fuente de obligaciones de actuación diligente frente a riesgos previsibles derivados del propio servicio.

⁷ La referencia a la buena administración apunta a un estándar jurídico exigible a la Administración Pública, entendido como deber de organizar y prestar los servicios a su cargo de manera coherente, razonable y previsor, evitando imponer a los administrados cargas inútiles o desproporcionadas. No se trata de una mera cláusula ética o programática, sino de un criterio operativo de juridicidad que obliga a anticipar riesgos, coordinar adecuadamente las competencias involucradas y adoptar medidas positivas de protección, en especial cuando la propia configuración del servicio coloca a ciertas personas en situación de especial sujeción, como ocurre con el personal antártico.



es destinado temporariamente a la Antártida. Luego se analiza la forma concreta en que la omisión se traduce en afectaciones sobre domicilio declarado, licencias de conducir y validez de las habilitaciones del personal destacado a funciones antárticas. A continuación, se desarrolla una casuística detallada centrada en supuestos vinculados a campañas antárticas y, a la vez, se exploran escenarios conexos en los que, si se extendiera la práctica de modificar el domicilio declarado, se proyectarían las mismas consecuencias jurídicas sobre licencias de conducir y competencias administrativas. Finalmente, se propone una lectura institucional que reubica la discusión en su verdadero plano, no el de una supuesta fatalidad normativa inevitable, sino el del uso político de la ficción de domicilio y el incumplimiento estatal de deberes jurídicos de organización, previsión y protección del personal propio en un contexto excepcional que el propio Estado diseña y dirige.

I. La administración antártica nacional como sistema de competencias y no como suma de compartimentos estancos

La primera cuestión que debe subrayarse es que la administración antártica nacional no es un conjunto disperso de organismos sin vasos comunicantes, cada uno encerrado en una competencia autosuficiente y ciega frente al resto. Por el contrario, se trata de un sistema institucional cuyo sentido descansa en la articulación entre planeamiento político, dirección estratégica, actividad científico-técnica y sostén logístico. Si se pierde de vista ese carácter sistémico, la crítica jurídica corre el riesgo de caer en una simplificación que termina beneficiando a la propia descoordinación administrativa. Una de las formas más eficaces en que el Estado elude su responsabilidad es fraccionar competencias hasta el punto de que ninguna de las áreas se considere jurídicamente alcanzada por el problema completo.

Corresponde señalar, antes de avanzar en ese análisis, que las prácticas administrativas que este trabajo examina no son, en su mayoría, el resultado de decisiones deliberadamente incorrectas adoptadas por las conducciones actuales de esos organismos. Se trata, en gran medida, de modalidades de gestión consolidadas durante décadas, en un período en que el territorio antártico y su zona de influencia inmediata eran administrados como espacio de gestión exclusivamente federal, sin la mediación de una provincia con competencias propias sobre domicilio, tránsito y habilitación para conducir. La provincialización de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, operada mediante la Ley 23.775⁸ de 1990, modificó ese escenario de manera estructural, creando una jurisdicción local con atribuciones propias precisamente en las materias que hoy generan conflicto. Las administraciones actuales heredaron un modo de operar diseñado para un contexto jurídico diferente, y la crítica que aquí se formula apunta, antes que a reprochar decisiones individuales, a señalar que

⁸ Ley N° 23.775 de Provincialización de Territorios — Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Sanción: 26 de abril de 1990. Promulgación: 10 de mayo de 1990. Publicación en el Boletín Oficial: 15 de mayo de 1990.



el cambio normativo producido por la provincialización obliga a revisar y adaptar esas prácticas heredadas.

La información institucional disponible muestra, sin embargo, que tal excusa no resulta sostenible. La Dirección Nacional del Antártico aparece definida como el órgano responsable de la programación, el planeamiento, la coordinación, la dirección, el control y la difusión de la actividad antártica argentina, con el objeto de dar cumplimiento a la Política Nacional Antártica.⁹ Esa descripción importa una atribución central de rectoría, cuya constitucionalidad ha sido objeto de análisis específico en otros trabajos, pero que aquí interesa en cuanto revela una posición de conducción y no de mera oficina técnica. Quien programa y coordina no administra únicamente ideas o lineamientos abstractos, sino un sistema de actividad estatal real, integrado por personas, recursos, destinos, permanencias, riesgos y efectos jurídicos. Desprender a la Dirección Nacional del Antártico de las consecuencias administrativas de los desplazamientos que organiza equivaldría a vaciar de contenido su rol de conducción.

Algo similar ocurre con el Instituto Antártico Argentino.¹⁰ La función del Instituto no se limita a promover conocimiento en sentido puramente intelectual. Su tarea consiste en definir, desarrollar, dirigir, coordinar, controlar y difundir la actividad científico-tecnológica argentina en la Antártida. No hay ciencia antártica sin logística, sin territorio, sin permanencia y, sobre todo, sin personas que deban trasladarse, radicarse transitoriamente, cumplir funciones y regresar. Cuando la actividad científica se desarrolla en un entorno extremo y altamente reglado como el antártico, la separación entre dimensión científica y dimensión administrativa se vuelve artificial. La producción de conocimiento resulta inseparable de las condiciones institucionales que permiten sostenerla de manera regular y jurídicamente protegida.

El Comando Conjunto Antártico, por su parte, representa quizá la expresión más visible de esa necesidad de integralidad.¹¹ El Decreto 368/2018 le atribuye la planificación, la gestión y la ejecución del sostén logístico del

⁹ Ley 18.513, publicada en el Boletín Oficial el 9 de marzo de 1970, que fijó la orientación superior para la actividad antártica argentina y dispuso la creación de la Dirección Nacional del Antártico, atribuyéndole funciones de planeamiento, programación, dirección, coordinación y control de la actividad antártica, lo que impide reducir su papel al de una oficina meramente técnica o de ejecución limitada.

¹⁰ Instituto Antártico Argentino (IAA), organismo científico creado el 17 de abril de 1951 por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 7338, en el ámbito de la Presidencia de la Nación a través del entonces Ministerio de Asuntos Técnicos, considerado el primer instituto del mundo dedicado exclusivamente a la investigación científica antártica y hoy dependiente de la Dirección Nacional del Antártico en la órbita de la Cancillería

¹¹ El Comando Conjunto Antártico fue creado en el ámbito del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas mediante el Decreto 368/2018, con carácter permanente, para planificar, conducir y ejecutar el sostén logístico integral del componente antártico, incluyendo el mantenimiento de bases y refugios y la coordinación de medios aéreos, navales y terrestres. Esa configuración orgánica expresa que la logística antártica es concebida por el propio ordenamiento como un servicio público continuo y altamente coordinado, lo que torna injustificable que se prescinda de una logística administrativa equivalente respecto de la situación documental del personal desplazado.



componente antártico, además de la conducción continua de las operaciones, el mantenimiento de bases y refugios y la coordinación de medios aéreos, navales y terrestres. La lógica del decreto es inequívoca y muestra que la actividad antártica requiere un órgano permanente precisamente para evitar improvisaciones, discontinuidades y fallas en la coordinación operativa. Resultaría contradictorio aceptar esa necesidad para el combustible, la carga, el transporte y las rotaciones, pero negarla cuando se trata de los efectos administrativos previsibles del mismo despliegue sobre la situación documental del personal.

La lectura correcta, por tanto, no es la de tres instituciones paralelas entre sí e indiferentes a los problemas conexos que emergen de su actuación. La lectura adecuada es la de un sistema de administración antártica nacional en el que cada órgano, desde su propia competencia, participa en la producción del hecho administrativo complejo que consiste en movilizar, sostener y utilizar personal en territorio antártico o en funciones antárticas conexas. Si el hecho es sistémico, la responsabilidad por omisión también debe serlo, y no puede fragmentarse hasta diluirse en una suma de compartimentos estancos.

II. La Dirección Nacional del Antártico y el deber de planeamiento integral

La Dirección Nacional del Antártico ocupa un lugar central en el análisis porque su competencia rectora impide considerar el conflicto como una mera externalidad del sistema. Cuando la ley primero, y la Cancillería después, describen a la Dirección como responsable de la programación, el planeamiento, la coordinación, la dirección, el control y la difusión de la actividad antártica argentina, están delineando una competencia materialmente expansiva. No se trata de una oficina de seguimiento estadístico ni de un simple nodo de articulación diplomática. Se trata del órgano llamado a construir condiciones de posibilidad para que la actividad antártica nacional se desarrolle de manera regular, coherente y conforme con los objetivos estatales, lo que incluye el resguardo documental y jurídico del personal que se moviliza en función de ese programa.

Esa competencia abarca, de manera necesaria, la previsión de conflictos administrativos previsibles. Un órgano que planifica campañas, define prioridades, elabora instrumentos anuales de actividad y coordina la ejecución estatal en la Antártida no puede ignorar que el personal destacado se desplaza entre jurisdicciones, en los casos en que la propia administración impulsa o instrumenta cambios de domicilio declarado, permanece largos períodos fuera del continente y queda expuesto al vencimiento de documentos o a la imposibilidad material de regularizarlos en tiempo y forma. Si esos efectos son previsibles de manera tan elemental, la omisión de incorporarlos al planeamiento no constituye un detalle operativo menor, sino un incumplimiento de la función de planeamiento mismo.



La objeción se refuerza porque el problema no es nuevo ni ocasional. La relación entre campañas prolongadas, aislamiento funcional y contingencias documentales tiene carácter estructural dentro del Programa Antártico Argentino y no es una novedad para ninguno de los organismos que lo integran. Se trata de una situación que viene repitiéndose desde antes de la provincialización de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, cuando esas contingencias no generaban las mismas tensiones jurisdiccionales que generan hoy. Lo que cambió no fue la realidad operativa, sino el marco jurídico dentro del cual esa realidad opera: la existencia de una provincia con competencias propias en materia de domicilio, tránsito y habilitación para conducir convierte en obligación de gestión lo que antes podía ser tratado como un asunto interno de la administración federal. En toda organización estatal seria, la previsibilidad transforma a la contingencia en obligación de gestión. Si la Dirección Nacional del Antártico elabora el Plan Anual Antártico, articula prioridades y organiza la presencia argentina en la Antártida, no puede limitarse a decidir quién viaja, cuándo viaja y con qué medios viaja. Debe prever también en qué condiciones administrativas viaja, bajo qué resguardos documentales lo hace y con qué cobertura institucional contará frente a los subsistemas normativos generales, en particular los relativos a domicilio, documentación personal y validez de licencias de conducir.

La omisión aparece, entonces, como una falla de planeamiento integral. La Dirección incumple cuando no incorpora a la planificación antártica un protocolo general sobre domicilio declarado, licencias de conducir, vencimientos documentales y regularización previa y posterior a la campaña. Incumple cuando no diseña instrumentos de articulación con el RENAPER, con la Agencia Nacional de Seguridad Vial y con las autoridades jurisdiccionales competentes para evitar que el cambio de domicilio o el vencimiento de la licencia coloquen al personal en una situación de irregularidad generada por el propio despliegue estatal. Incumple, en suma, cuando no asume que los efectos jurídicos conexos del despliegue son parte del despliegue mismo. No es que la Dirección Nacional del Antártico deba transformarse en autoridad de tránsito, pero sí que su competencia amplia sobre la actividad antártica le impide desentenderse de las consecuencias administrativas que ella misma genera sobre la validez de la documentación del personal movilizado.

III. El Instituto Antártico Argentino: competencias científicas y omisiones históricas en la gestión administrativa del personal

Con frecuencia, la dimensión científica del sistema antártico es presentada como si gozara de una suerte de neutralidad administrativa. El Instituto Antártico Argentino aparece así como un organismo volcado a la investigación, a la coordinación de proyectos, a la producción de conocimiento y a la difusión de resultados, mientras las cuestiones documentales o funcionales parecerían quedar fuera de su esfera. Esa manera de segmentar la realidad puede resultar cómoda, pero es jurídicamente inaceptable cuando se examina el funcionamiento concreto de la actividad científica en la Antártida y los efectos



que ésta produce sobre la situación de domicilio y de licencias del personal que la sostiene.

Corresponde señalar, antes de avanzar en el análisis, que las falencias que se identifican en este apartado no deben leerse como una imputación a la conducción actual del Instituto ni como el resultado de decisiones deliberadamente incorrectas. Se trata, en su mayor parte, de modalidades de gestión que se han repetido a lo largo del tiempo sin una revisión sistemática de sus efectos jurídicos sobre el personal. La provincialización de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur mediante la Ley 23.775 de 1990 introdujo un cambio estructural en el escenario jurídico dentro del cual opera la actividad científica antártica, al convertir ese territorio en una jurisdicción provincial con competencias propias en materia de domicilio, tránsito y habilitación para conducir. Ese cambio impone al Instituto, como a los demás organismos del sistema antártico, una tarea de adaptación que aún está pendiente y que este trabajo busca contribuir a identificar y ordenar.

La ciencia antártica no se produce por generación espontánea. Requiere personal especializado, traslados, permanencias, misiones, relevos, apoyo logístico y articulación con bases e infraestructuras estatales. Cada proyecto científico implica, en alguna medida, decisiones sobre personas concretas que se desplazan o permanecen en entornos donde el acceso a trámites civiles ordinarios es difícil, tardío o directamente imposible, y donde, en los casos en que la administración decide instrumentar cambios de domicilio declarado, práctica que en la actualidad se circunscribe principalmente a las dotaciones militares que integran invernadas y no es tan habitual entre el personal científico de campaña estacional, esa decisión puede tener efectos directos sobre la validez de su licencia de conducir. Sin embargo, la ausencia de esa habitualidad entre el personal científico no elimina el deber institucional del Instituto de informar, advertir y asistir frente a las contingencias documentales que el despliegue antártico igualmente genera, como el vencimiento de licencias durante la campaña o la imposibilidad material de realizar trámites civiles en tiempo oportuno. En ese sentido, el Instituto Antártico Argentino no puede limitarse a pensar la actividad científica en clave de objetivos, resultados o líneas de investigación. Debe asumirla también como actividad estatal encarnada en sujetos que necesitan cobertura institucional integral frente a las consecuencias que el despliegue antártico genera sobre su documentación personal.

Por ello, la crítica al Instituto no se funda en atribuirle competencias ajenas, sino en señalar que sus propias competencias están siendo ejercidas de manera reducida. Dirigir, coordinar y desarrollar actividad científico-tecnológica en la Antártida supone también prever las condiciones de regularidad administrativa del personal que la hace posible. Un instituto científico que organiza campañas o participa decisivamente en ellas, pero no ha incorporado aún alertas de vencimiento, verificación de riesgos derivados de cambios de jurisdicción, articulación con otras áreas del Estado ni asistencia jurídica o administrativa mínima al personal que desplaza, tiene pendiente una dimensión relevante de su función institucional y una deuda con el estándar de buena administración exigible en un entorno de especial sujeción.



La omisión del Instituto Antártico Argentino tiene, además, un efecto particularmente regresivo. Suele trasladar la carga de la regularidad documental al nivel individual del investigador, técnico o especialista, en especial cuando integra dotaciones de campaña, como si se tratara de una contingencia privada y no de una consecuencia estructural de la misión. Quien posee experiencia previa, recursos, asesoramiento o tiempo suficiente logra anticiparse y reorganizar su domicilio declarado y sus licencias antes del despliegue; quien carece de tales herramientas queda expuesto a la incertidumbre o a la irregularidad. La administración científica se vuelve así selectivamente injusta, porque no distribuye iguales condiciones de protección, sino que deja librada la regularidad documental a la capacidad individual de cada agente para defenderse del propio sistema. Esa no es una modalidad aceptable de gestión pública de la ciencia ni compatible con el deber de cuidado reforzado que el Estado tiene frente al personal que desplaza a la Antártida.

IV. El Comando Conjunto Antártico: logística material y deberes de previsión administrativa sobre el personal desplegado

El caso del Comando Conjunto Antártico merece una atención especial porque su función suele quedar socialmente asociada a la idea de logística en sentido estricto y encarnada en buques, aviones, cargas, combustibles, mantenimiento, bases y operaciones. Sin embargo, esa reducción es engañosa. En el derecho administrativo contemporáneo, la logística de una operación estatal compleja no puede agotarse en la materialidad del sostén. La administración logística incluye, necesariamente, la previsión de las condiciones administrativas sin las cuales el despliegue no puede considerarse integralmente regular, entre ellas las que se vinculan con domicilio declarado, documentación personal y validez de licencias de conducir del personal desplegado.

Antes de desarrollar esa crítica, corresponde dejar en claro su alcance. El Comando Conjunto Antártico es una institución que cumple una función extraordinariamente compleja y exigente en uno de los entornos operativos más demandantes del planeta. Las observaciones que siguen no cuestionan esa capacidad operativa ni la dedicación de quienes integran sus estructuras. Lo que se señala es una dimensión de la logística que, por razones históricas y de diseño institucional, no ha sido incorporada con la misma sistematicidad que otras, a saber, la previsión de las consecuencias administrativas que el propio despliegue genera sobre la situación documental del personal. Esa incorporación no requiere crear nuevas estructuras ni asumir competencias ajenas, sino ampliar el concepto de logística integral para incluir en él lo que el sistema jurídico vigente, y en particular el marco federal consolidado con la provincialización de Tierra del Fuego en 1990, ya exige de cualquier organismo que organiza despliegues en ese territorio.

El Decreto 368/2018 no creó un órgano ocasional ni una unidad meramente táctica. Constituyó, con carácter permanente, un comando específicamente destinado a planificar, gestionar y ejecutar el sostén logístico



del componente antártico y a conducir de manera continua las operaciones argentinas en ese teatro. La permanencia institucional y la continuidad operativa tienen una justificación evidente, que es evitar la improvisación, asegurar previsibilidad y concentrar saber experto. Resulta difícil comprender, entonces, por qué esa lógica de previsión integral se abandona cuando se trata de las consecuencias administrativas previsibles sobre el personal transportado, relevado o destacado, especialmente en lo que hace a la posibilidad de cumplir en tiempo con las cargas legales relativas a domicilio y licencias de conducir.

El Comando sabe quién viaja, cuándo viaja, bajo qué rotación, por cuánto tiempo y con qué limitaciones operativas de acceso al continente o a trámites civiles ordinarios. Esa posición privilegiada de conocimiento le impone un deber jurídico reforzado de previsión. No puede alegar que la caducidad de licencias, el vencimiento de documentos o los efectos de los cambios de domicilio declarado que la propia administración decide instrumentar son hechos ajenos a su órbita, cuando es precisamente la organización del despliegue que conduce la que torna materialmente difícil, o a veces imposible, el cumplimiento de las cargas documentales ordinarias dentro de los plazos legales.

La crítica, por ello, no es que el Comando deba transformarse en una oficina de tránsito o en una autoridad registral. La crítica es que, al reducir su deber logístico a un plano puramente material, omite una dimensión básica del sostén integral del personal. La logística administrativa también existe y, en entornos excepcionales, puede ser incluso más importante que en la vida ordinaria. Si el Estado puede prever combustible, repuestos, alimentos y evacuaciones sanitarias, también puede y debe prever el modo en que su personal no quede a merced de contingencias jurídicas y administrativas directamente producidas por el mismo despliegue que organiza, incluidas las que derivan del uso de ficciones de cambio de domicilio o de la caducidad de licencias durante la campaña.

V. De las competencias formales a los deberes positivos de actuación

Una vez identificadas las competencias de la Dirección Nacional del Antártico, del Instituto Antártico Argentino y del Comando Conjunto Antártico, el paso siguiente es determinar qué deberes jurídicos concretos se desprenden de ellas. Este punto es esencial, porque con frecuencia la Administración intenta refugiarse en una lectura minimalista de sus atribuciones, admitiendo tener competencia para planificar, coordinar o dirigir, pero negando que de ello surja obligación alguna de actuar frente a problemas conexos no expresamente enunciados. Esa defensa no resiste un análisis serio del principio de juridicidad administrativa, que no sólo limita el poder, sino que también impone deberes



positivos de actuación cuando la inactividad estatal expone a las personas a consecuencias previsibles de la propia organización del servicio.¹²

En efecto, en derecho administrativo no sólo existen deberes expresamente enumerados. Existen también deberes implícitos, instrumentales o necesarios, que surgen de la estructura misma de la competencia atribuida. Quien tiene la competencia de dirigir una actividad compleja asume también el deber de realizar los actos instrumentales indispensables para que esa dirección sea jurídicamente eficaz. Quien tiene competencia para coordinar un sistema debe coordinar realmente y no limitarse a invocar la palabra coordinación como fórmula vacía. Quien planifica una actividad estatal en territorio remoto debe prever los obstáculos que ese territorio genera para el cumplimiento regular de otras cargas administrativas ordinarias, en particular aquellas vinculadas con domicilio, documentación personal y validez de licencias de conducir.

Aplicado al caso antártico, esto significa que la Dirección Nacional del Antártico, el Instituto Antártico Argentino y el Comando Conjunto Antártico están alcanzados por deberes positivos de prevención, información, articulación y asistencia. Deben identificar, con base en la normativa general vigente, los conflictos previsibles derivados del cambio de domicilio declarado, del vencimiento de licencias, del cambio de jurisdicción y de la imposibilidad material de regularización durante la campaña. Esa identificación requiere partir de una premisa dogmática clara según la cual el personal que cumple funciones temporarias en la Antártida mantiene su domicilio real en el lugar de su residencia habitual en el continente, y su destino antártico opera como afectación funcional o laboral y no como radicación permanente, conforme al régimen de

¹² El principio de juridicidad administrativa no se agota en exigir que la Administración evite actos ultra vires ni en un control meramente negativo de legalidad formal. Supone, además, un deber activo de configurar y gestionar los servicios a su cargo de manera coherente, razonable y no arbitraria, de modo que el propio diseño del aparato administrativo no produzca daños evitables. Ese mandato positivo se vuelve especialmente intenso cuando el Estado coloca a determinadas personas en una situación de especial sujeción, como ocurre con quienes dependen funcional, territorial y temporalmente de decisiones estatales para casi todos los aspectos de su vida cotidiana. En esos casos, la juridicidad no se satisface con la ausencia de actos ilícitos aislados, sino que exige una organización del servicio que contemple los riesgos previsibles y adopte medidas de prevención adecuadas. El Estado debe informar, coordinar, planificar y asistir, integrando en su actuación el conocimiento que tiene sobre el contexto en el que opera el servicio y sobre las limitaciones materiales de los administrados. Cuando, pese a conocer esos riesgos, la Administración no ajusta su estructura ni sus procedimientos y deja que las consecuencias recaigan sobre quienes dependen de ella, el problema ya no es sólo de oportunidad o conveniencia, sino de incumplimiento del propio principio de juridicidad administrativa.



domicilio real, legal y cambio de domicilio previsto en los artículos 73, 74¹³, 77¹⁴ y 78¹⁵ del Código Civil y Comercial de la Nación. Sobre esa base, las instituciones antárticas deben informar al personal antes del despliegue, generar sistemas de control previo de documentación crítica, coordinar con otros organismos estatales para que la situación del personal no quede librada al azar burocrático e impulsar soluciones normativas o procedimentales cuando el régimen general produce resultados manifiestamente inadecuados para el ámbito antártico.

La omisión frente a esos deberes no puede presentarse como una simple cuestión de oportunidad o conveniencia. Cuando la inacción recae sobre un conflicto enteramente previsible y con consecuencias jurídicas concretas sobre personas puestas por el propio Estado en situación de especial sujeción, la omisión se convierte en incumplimiento de la legalidad administrativa. En ese punto se ubica el centro dogmático del problema, porque la crítica no se dirige a instituciones que se aparten abiertamente de sus normas de creación, sino a instituciones que, en un aspecto específico de su funcionamiento, no han completado aún la adecuación de sus prácticas a las exigencias que el marco jurídico vigente impone, en particular las que derivan de la provincialización de Tierra del Fuego y de sus efectos sobre la gestión documental y la validez de las licencias del personal desplegado en territorio antártico.

VI. La Ley 17.671 y la Ley 24.449 como contexto conocido que la administración antártica decide no gestionar

A esta altura conviene despejar una posible confusión. El presente trabajo no niega la vigencia ni la relevancia de la Ley 17.671 ni de la Ley 24.449. Parte de reconocer que ambas constituyen el marco jurídico general dentro del cual operan el domicilio declarado en el Documento Nacional de Identidad y la modificación de datos en la licencia de conducir. La Ley 17.671 se invoca como fuente del deber de comunicar el cambio de domicilio dentro del plazo legal, mientras que el artículo 18 de la Ley 24.449 exige denunciar el cambio de datos

¹³ Código civil y Comercial de la Nación. ARTÍCULO 74.- Domicilio legal. El domicilio legal es el lugar donde la ley presume, sin admitir prueba en contra, que una persona reside de manera permanente para el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones. Sólo la ley puede establecerlo, y sin perjuicio de lo dispuesto en normas especiales: a) los funcionarios públicos, tienen su domicilio en el lugar en que deben cumplir sus funciones, no siendo éstas temporarias, periódicas, o de simple comisión; b) los militares en servicio activo tienen su domicilio en el lugar en que lo están prestando; c) los transeúntes o las personas de ejercicio ambulante, como los que no tienen domicilio conocido, lo tienen en el lugar de su residencia actual; d) las personas incapaces lo tienen en el domicilio de sus representantes.

¹⁴ Código civil y Comercial de la Nación. ARTÍCULO 77.- Cambio de domicilio. El domicilio puede cambiarse de un lugar a otro. Esta facultad no puede ser coartada por contrato, ni por disposición de última voluntad. El cambio de domicilio se verifica instantáneamente por el hecho de trasladar la residencia de un lugar a otro con ánimo de permanecer en ella.

¹⁵ Código civil y Comercial de la Nación. ARTÍCULO 78.- Efecto. El domicilio determina la competencia de las autoridades en las relaciones jurídicas. La elección de un domicilio produce la prórroga de la competencia.



de la licencia y establece que, cuando ese cambio implica modificación de jurisdicción, corresponde gestionar una nueva licencia ante la autoridad competente, con la consecuencia de caducidad a los noventa días si ello no ocurre.¹⁶ En la práctica administrativa, estos mandatos se han presentado como reglas generales de alcance uniforme, aunque en realidad descansan en la premisa de que el domicilio declarado en el DNI refleja el domicilio real de la persona y de que los cambios que se denuncian responden a efectivas mudanzas de residencia habitual.

Conviene precisar que la llamada validez nacional de la licencia de conducir no equivale a una suerte de habilitación desprendida del domicilio real ni de la jurisdicción competente. La licencia integra un sistema nacional en el que cada documento se apoya en una autoridad local de emisión y en un domicilio declarado que define esa competencia. Por eso, que un conductor pueda circular por todo el territorio argentino no significa que la licencia siga siendo válida cuando el domicilio asentado en el Documento Nacional de Identidad se traslada a otra jurisdicción y no se cumple con la exigencia legal de obtener, dentro del plazo previsto, una nueva licencia en la autoridad correspondiente a ese domicilio.

Sobre esa base, la consecuencia jurídica resulta lineal. Si una persona modifica el domicilio declarado en su Documento Nacional de Identidad y ese cambio implica pasar a la jurisdicción de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, la Ley 24.449 impone gestionar una nueva licencia ante la autoridad de esa jurisdicción. Si transcurren noventa días desde el cambio de domicilio sin que se haya cumplido ese trámite, la licencia emitida por la jurisdicción anterior deja de ser válida por caducidad. Cualquier agente que se encuentre conduciendo vehículos en la Antártida luego de ese lapso, habiendo mudado su domicilio declarado al ámbito fueguino sin haber obtenido la nueva licencia, está jurídicamente manejando con una habilitación vencida, aunque siga utilizando en los hechos el documento original.

Precisamente por ello resulta decisivo recuperar el punto de partida civil. El Código Civil y Comercial define el domicilio real como el lugar de la residencia habitual de la persona y, sobre esa base, el DNI lo declara en sede registral. El régimen de la Ley 17.671 no convierte en obligatorio cualquier cambio de domicilio que la administración desee exhibir, sino aquellos que se corresponden con una verdadera modificación de la residencia habitual. La exigencia de asentar domicilios antárticos en el DNI para personal que mantiene su centro de vida en el continente no surge de esa ley ni del concepto de domicilio real del

¹⁶ Ley 24.449. ARTICULO 18. MODIFICACION DE DATOS. El titular de una licencia de conductor debe denunciar a la brevedad todo cambio de los datos consignados en ella. Si lo ha sido de jurisdicción, debe solicitar otra licencia ante la nueva autoridad jurisdiccional, la cual debe otorgársela previo informe del Registro Nacional de Antecedentes del Tránsito contra entrega de la anterior y por el período que le resta de vigencia. La licencia caduca a los 90 días de producido el cambio no denunciado.



artículo 73,¹⁷ sino de opciones político-administrativas que ficcionan una radicación donde en realidad sólo existe un destino funcional temporario. En la práctica, esa decisión se proyecta de manera particularmente intensa sobre el personal que integra dotaciones de campañas antárticas anuales, aunque, de extenderse a otras afectaciones temporarias, produciría idénticas consecuencias jurídicas. Lo mismo ocurre con la Ley 24.449, que reacciona frente a cambios de jurisdicción vinculados con desplazamientos reales del domicilio, no frente a ficciones registrales impulsadas por razones geopolíticas.

El problema es que la práctica de instrumentar cambios de domicilio declarados hacia bases antárticas, consolidada a lo largo del tiempo por razones políticas o geopolíticas de afirmación de presencia estatal y no como derivación necesaria del régimen del domicilio real, no fue acompañada por mecanismos de gestión de sus efectos sobre las licencias. La combinación entre esa práctica registral y la regla de caducidad a los noventa días frente al cambio de jurisdicción genera conflictos previsibles para el personal desplazado, en especial en contextos donde la renovación de la licencia en tiempo oportuno es materialmente imposible, y esa previsibilidad es la que funda el deber de gestión que hasta ahora no se ha articulado de manera suficiente.

De allí que el foco se desplace desde la crítica a la norma hacia la omisión administrativa. La administración antártica, al conocer de antemano la interacción entre estos regímenes y la movilidad funcional que ella misma organiza, debió articular soluciones administrativas suficientes. Entre esas soluciones caben protocolos previos de revisión documental, advertencias obligatorias sobre los efectos de consignar un domicilio antártico en el DNI, sistemas de verificación de vencimientos, coordinación con las autoridades de tránsito y registro, propuestas reglamentarias y mecanismos de excepción, suspensión o adecuación de plazos para los casos de imposibilidad material, incluso mediante convenios interjurisdiccionales con la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Cuando nada de eso ocurre, la conclusión es jurídicamente fuerte. La ley general deja de ser el blanco exclusivo de la crítica y pasa a funcionar como el dato conocido que la administración decide no gestionar. En lugar de absorber institucionalmente el problema que ella misma contribuyó a crear mediante la ficción de domicilio antártico, la administración lo descarga sobre el individuo movilizado, que debe elegir entre mantener un domicilio real continental o asumir las consecuencias de un cambio registral que no responde a una verdadera radicación. Lo que resulta jurídicamente objetable, entonces, no es solamente la norma abstracta, sino la ausencia de gestión de los efectos previsibles que la práctica del domicilio antártico produce sobre las licencias, en un contexto excepcional que la propia administración organiza y dirige y que, por esa razón, le impone deberes de previsión y cuidado que aún están pendientes de cumplimiento. De este modo, si al día de hoy existieran agentes que hubieran

¹⁷ Código civil y Comercial de la Nación. ARTÍCULO 73.- Domicilio real. La persona humana tiene domicilio real en el lugar de su residencia habitual. Si ejerce actividad profesional o económica lo tiene en el lugar donde la desempeña para el cumplimiento de las obligaciones emergentes de dicha actividad.



trasladado su domicilio declarado al ámbito antártico de la Provincia de Tierra del Fuego y no hubieran regularizado en plazo la emisión de la nueva licencia, la propia normativa general conduce a considerar caducas las habilitaciones anteriores con las que de hecho puedan estar conduciendo irregularmente vehículos en bases antárticas nacionales.

VII. Primer caso: el personal que viaja sin cambiar domicilio y conserva licencia de otra provincia

El primer supuesto hipotético permite advertir que la omisión institucional existe incluso cuando el conflicto jurídico no llega a exteriorizarse de manera inmediata. Se trata del agente que viaja a una base antártica o integra una campaña sin modificar su domicilio en el DNI y conserva, por tanto, una licencia válida emitida por la provincia o jurisdicción correspondiente a su domicilio real continental. Desde el punto de vista del régimen general, mientras no exista cambio de jurisdicción registral y la licencia no haya vencido, la habilitación mantiene su vigencia ordinaria dentro del sistema nacional. Esa apariencia de simplicidad puede inducir a pensar que en este caso “no hay problema”, pero la realidad antártica muestra que la simplificación oculta varios riesgos que la administración antártica debería haber anticipado y gestionado de manera expresa.

En primer término, la decisión de no cambiar el domicilio no siempre responde a una elección plenamente informada del agente. Con frecuencia deriva de prácticas tácitas, recomendaciones informales, desconocimiento del régimen aplicable o la percepción, a veces correcta y a veces no, de que cambiar el domicilio genera más inconvenientes que mantener el anterior. Allí ya existe una omisión institucional relevante, porque la administración no puede dejar librado a la intuición, al rumor interno o a la circulación de consejos informales un tema que proyecta efectos sobre documentación personal, padrón electoral, competencia jurisdiccional y validez de licencias de conducir. La organización antártica tiene el deber de informar, explicar y ordenar, fijando una pauta clara que parta de la premisa jurídica de que, en las afectaciones temporarias, el domicilio real del personal sigue siendo el de su residencia habitual en el continente, mientras que la Antártida constituye un destino funcional y no un nuevo domicilio real en los términos del Código Civil y Comercial.

En segundo término, aun cuando el correcto mantenimiento del domicilio real continental preserve formalmente la vigencia de la licencia, ello no elimina el deber estatal de asistencia. La administración debe advertir de manera anticipada sobre los efectos de conservar domicilio continental, sobre la situación en la que se encontrará el agente si el vencimiento de la licencia se produce durante la campaña y sobre los problemas concretos que podrían suscitarse si la permanencia se prolonga o se encadena con otros destinos funcionales. Esa información debe incluir, de modo claro, que si la licencia vence mientras la persona se encuentra en la Antártida, no tendrá posibilidad material de renovarla allí y quedará expuesta a conducir vehículos en un entorno operativo extremo



con una licencia formalmente vencida, con los consiguientes riesgos jurídicos y de responsabilidad para el propio Estado. No brindar esta advertencia implica tratar como decisión privada aislada lo que en realidad es una variable crítica de la organización del servicio.

En tercer lugar, el caso exige pensar soluciones concretas que la administración debería haber previsto a partir de su conocimiento del calendario de campañas y de la situación documental de su personal. Un Estado que convoca a una persona a servir en la Antártida sin exigir ni facilitar una revisión previa de la fecha de vencimiento de su licencia de conducir y sin prever mecanismos de extensión o regularización excepcionales actúa de manera negligente. Resulta razonable exigir que, antes del despliegue, se verifique si la licencia vencerá durante la campaña o en un lapso inmediato posterior al regreso. Si así fuera, la administración debería facilitar la renovación anticipada o gestionar, en coordinación con las autoridades competentes, prórrogas o extensiones excepcionales de vigencia que cubran tanto el período de permanencia en la Antártida como un lapso prudencial posterior al retorno, de modo que el agente pueda regresar al continente americano, desplazarse hasta su lugar de residencia y tramitar con normalidad una nueva licencia sin haber quedado inhabilitado para conducir por la sola circunstancia de haber prestado servicio en la Antártida.

Finalmente, este supuesto muestra una de las paradojas más graves del sistema, en la que la omisión administrativa termina favoreciendo estrategias de informalidad funcional. Si el personal percibe que cambiar el domicilio puede perjudicarlo y que la institución no le brindará cobertura suficiente frente a la caducidad de la licencia, tenderá a mantener configuraciones documentales que no necesariamente reflejan su destino funcional real o a tolerar que la licencia caduque en silencio durante la campaña, confiando en que “nadie controlará” en la Antártida. La administración antártica, al omitir gestión y no ofrecer soluciones estructurales, incentiva indirectamente estrategias de supervivencia burocrática que luego el propio Estado puede mirar con recelo o sancionar. Es difícil imaginar una prueba más clara de mala administración que la de un sistema que, en lugar de proteger al personal que envía a un teatro remoto, lo coloca en la disyuntiva de elegir entre la estricta regularidad documental y la posibilidad práctica de cumplir su servicio y regresar al país sin ver restringido su derecho a conducir su propio vehículo al volver a su provincia de origen.

VIII. Segundo caso: cambio de domicilio a una base antártica y mantenimiento de licencia de otra jurisdicción

Este supuesto constituye el núcleo más severo del problema y el más fértil para la crítica institucional. Aquí el agente modifica su domicilio en el Documento Nacional de Identidad y asienta uno nuevo en una base antártica comprendida dentro de la jurisdicción de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. A partir de ese momento, la interacción entre la Ley 17.671 y el artículo 18 de la Ley 24.449 torna jurídicamente visible un cambio de jurisdicción



que activa la necesidad de tramitar una nueva licencia ante la autoridad competente, bajo la consecuencia de caducidad si ello no se realiza dentro del plazo que la práctica administrativa fija en noventa días. En términos concretos, esto significa que el personal que hizo el cambio de domicilio pierde la validez de la licencia expedida por su jurisdicción anterior a los noventa días de encontrarse prestando funciones en la Antártida si no obtuvo en ese lapso una nueva licencia en la jurisdicción fueguina. Desde ese momento, quien continúe conduciendo vehículos con esa licencia original lo hace sin una habilitación jurídica vigente.

La primera objeción que este supuesto impone es de base dogmática y no puede ser omitida. En rigor, cuando el personal es destinado a la Antártida para cumplir funciones temporarias, incluso por el plazo de una campaña anual, no se configura sin más un cambio de domicilio real en los términos del Código Civil y Comercial. El domicilio real continúa siendo el lugar de residencia habitual en el continente, mientras que el destino antártico constituye, en todo caso, una afectación funcional o laboral. Por eso, cuando la administración admite, sugiere o promueve que el agente asiente en su DNI un domicilio en una base antártica, está operando sobre una premisa jurídicamente discutible y administrativamente riesgosa, porque transforma un destino temporario en una radicación registral cuyas consecuencias luego recaen íntegramente sobre el propio personal. El problema no reside solamente en la severidad del artículo 18 de la Ley 24.449, sino en que el Estado instrumenta o consiente un cambio registral que no se corresponde necesariamente con el domicilio real y que activa, de manera automática, un régimen de caducidad cuyos efectos sobre el personal no han sido suficientemente gestionados hasta ahora.

La segunda objeción debe formularse con precisión para no partir de una premisa equivocada. No se trata de afirmar que el agente haya cumplido correctamente con un deber jurídico claro e indiscutido de cambiar su domicilio real a la Antártida, porque justamente eso es lo que aquí se discute. Se trata, más bien, del agente que hizo lo que la administración promueve o acepta por razones políticas o geopolíticas, esto es, consignar en su documentación un domicilio antártico para reforzar una determinada lógica institucional de presencia estatal, aun cuando esa consignación no responda necesariamente a la noción civil de domicilio real. El perjuicio se vuelve entonces más grave, porque el agente resulta dañado no por incumplir, sino por adecuarse a una práctica administrativa funcional a una decisión política del Estado. Dicho de otro modo, el personal que adopta en sus documentos el domicilio que la administración desea exhibir como signo de presencia en la Antártida termina soportando, en su esfera individual, la consecuencia jurídica más severa del sistema de licencias, que es la caducidad de la habilitación anterior a los noventa días. La práctica genera así un beneficio simbólico, político o geopolítico para el Estado, mientras el costo concreto de esa decisión recae sobre quien fue destinado a servir en ese territorio sin que la administración haya articulado mecanismos para absorberlo.

La tercera objeción se vincula con la previsión administrativa y muestra hasta qué punto la omisión es estructural. La administración antártica sabe



perfectamente que quien queda destinado a una base no dispone, en condiciones ordinarias, de acceso a los circuitos presenciales, territoriales o burocráticos que el cambio de licencia suele requerir. Sabe, además, que la permanencia en la Antártida puede prolongarse más allá del plazo de noventa días y que, por tanto, la caducidad de la licencia emitida por otra jurisdicción no es una contingencia excepcional, sino una consecuencia estructural y enteramente previsible del propio diseño del sistema. Cuando el cambio de domicilio se promueve o se acepta sin haber articulado un régimen complementario de cobertura administrativa, el resultado es que el agente queda, por seguir la orientación institucional del sistema, en una situación en la que a los noventa días de servicio se encuentra formalmente sin licencia válida para conducir. Es una consecuencia estructural que la administración tiene el deber de prever y gestionar.

La cuarta objeción es de razonabilidad institucional y exhibe una inversión de incentivos difícil de justificar. El agente que mantiene su domicilio real continental y evita activar el cambio de jurisdicción puede conservar, al menos por un tiempo, la vigencia de su licencia anterior mientras ésta no venza por su propio término. El agente que, en cambio, adopta el domicilio antártico que la administración impulsa o considera funcional a una decisión geopolítica queda sometido a la cuenta regresiva de noventa días hacia la caducidad de su licencia previa, aun cuando se encuentre en un entorno remoto donde no puede tramitar la nueva. El sistema termina perjudicando justamente a quien se ajusta a la lógica documental promovida por la propia administración. Esa inversión de incentivos no puede ser explicada sólo por la ley general. En el ámbito antártico, el Estado tiene una capacidad reforzada para anticipar, moderar o corregir esa distorsión. Si no lo hace, deja de ser un mero espectador de los efectos normativos y se convierte en coautor institucional del perjuicio que luego recae sobre el personal.

La quinta objeción es operativa y tiene consecuencias directas sobre la seguridad jurídica y sobre la propia prestación del servicio. Una vez transcurridos los noventa días desde el cambio de domicilio, el agente que no pudo obtener una nueva licencia expedida por la jurisdicción competente queda, desde la lógica del sistema general, en situación de conducir con una licencia caduca. Esto supone que el personal puede continuar operando vehículos en la Antártida en medio de la campaña bajo una cobertura documental formalmente inválida, es decir, sin estar jurídicamente autorizado para conducir en ninguna base antártica nacional. La administración no puede alegar desconocimiento de esta consecuencia, porque conoce la fecha en la que se modificó el domicilio, conoce la duración de la campaña y conoce también que el acceso a la autoridad emisora competente es materialmente inviable durante la permanencia en la base. Persistir en ese esquema supone aceptar, como modo ordinario de funcionamiento, que parte del personal quede documentalmente inhabilitado mientras continúa cumpliendo tareas exigidas por el propio Estado. La gravedad institucional del cuadro se vuelve todavía mayor cuando se advierte que no se trata de una eventualidad marginal, sino de una consecuencia directamente producida por la combinación entre la práctica del cambio de domicilio y la ausencia de soluciones previas.



IX. Tercer caso: regreso al continente con licencia vencida durante la campaña

El tercer supuesto analizado es el del personal cuya licencia vence durante la campaña antártica. La persona parte del continente con una licencia formalmente vigente, pero regresa con el documento ya vencido. En una lectura estrictamente formal, la solución parecería sencilla, porque fuera de regímenes especiales de prórroga una licencia vencida no habilita a conducir y el agente, al regresar, debería abstenerse de hacerlo hasta renovar. Sin embargo, en el ámbito antártico esa respuesta resulta manifiestamente incompleta, ya que desconoce el modo en que el propio Estado organiza el desplazamiento, limita la capacidad de gestión documental del personal y transforma una contingencia totalmente previsible en una verdadera trampa administrativa.

La razón es simple. El vencimiento de la licencia era plenamente previsible para la administración. El Comando Conjunto Antártico conoce la duración de la campaña, la fecha de salida y de regreso y la nómina del personal que participa de la operación. La Dirección Nacional del Antártico conoce el calendario general de despliegue y la extensión de las permanencias en bases y campañas. El Instituto Antártico Argentino, cuando corresponde, sabe qué personal científico o técnico participará de proyectos prolongados y por cuánto tiempo. Todos estos organismos tienen acceso a la información necesaria para anticipar el vencimiento de la licencia de cualquier agente destinado a un entorno donde no podrá renovarla en tiempo oportuno ni acceder a los circuitos ordinarios de trámite, lo que funda un deber concreto de previsión que hasta ahora no ha sido sistematizado.

Si, a pesar de este conocimiento acumulado, no existe verificación previa obligatoria, sistema de alerta, exigencia de regularización antes del embarque, articulación para prórrogas o mecanismo supletorio alguno, se verifica una omisión administrativa que el estándar de buena administración no permite sostener. No se trata de exigir que la administración garantice resultados absolutos ni que elimine cualquier riesgo individual, sino de algo mucho más básico como no organizar despliegues prolongados en entornos remotos ignorando una contingencia jurídicamente central, frecuente y perfectamente anticipable como el vencimiento de la licencia de conducir durante la campaña o inmediatamente después del regreso. Un mínimo estándar de buena administración impondría la revisión sistemática de las fechas de vencimiento, la recomendación o exigencia de renovación anticipada cuando corresponda y, en su caso, la gestión de prórrogas o extensiones excepcionales que cubran el período de afectación y un lapso prudencial posterior para que el agente pueda regresar a la Argentina del continente americano, trasladarse hasta su lugar de residencia y tramitar una nueva licencia sin haber quedado inhabilitado para conducir por haber cumplido una misión al servicio del Estado.

Este supuesto exhibe con claridad la diferencia entre responsabilidad individual y responsabilidad institucional. Es cierto que el agente puede tener



deberes propios de previsión y que, en la vida ordinaria, se espera que cada conductor controle el vencimiento de su licencia y la renueve a tiempo. Pero esos deberes individuales no suprimen ni atenúan los deberes del Estado cuando éste conoce el contexto, controla el calendario, organiza el desplazamiento y monopoliza en gran medida las condiciones materiales bajo las cuales la persona permanecerá fuera del continente y sin acceso a los trámites habituales. Allí donde existe una relación especial de sujeción y dependencia funcional, la carga de la previsión no puede descargarse enteramente sobre el sujeto individual. Si ello ocurre, la organización estatal obtiene el servicio prestado y traslada, al mismo tiempo, los costos de una omisión de previsión que le era jurídicamente exigible, dejando al agente de regreso en el continente con una licencia vencida, sin posibilidad inmediata de conducir su vehículo para retornar a su provincia o localidad de origen y soportando en soledad las consecuencias de una contingencia que el Estado podía y debía haber previsto y gestionado.

X. Otros casos que la administración antártica también omite gestionar

La problemática no se agota en los tres supuestos anteriores. Existen otros escenarios que, aunque menos visibles, revelan la misma falla estructural. Uno de ellos es el del personal que fija domicilio en Tierra del Fuego por razones orgánicas vinculadas al sistema antártico y alterna, a lo largo de períodos prolongados, entre Ushuaia, bases antárticas y otras provincias del continente. En esos casos, la residencia efectiva es oscilante y no siempre encaja de manera limpia en la lógica lineal que vincula domicilio declarado, jurisdicción competente y licencia de conducir. La ausencia de una política administrativa específica que reconozca esa circulación particular deja al agente en una zona de incertidumbre permanente respecto de cuál es, en la práctica, su domicilio real a los efectos civiles y cómo debe gestionar, sin caer en irregularidades, su documentación y su habilitación para conducir.

Otro supuesto relevante es el del personal científico o técnico que no integra una dotación militar ni está sometido a los mismos circuitos de control interno, pero sí participa de campañas prolongadas bajo idénticas restricciones materiales para la regularización documental. En ese contexto la omisión administrativa puede ser todavía más intensa, porque el subsistema científico suele operar con menos dispositivos de asistencia burocrática que la estructura militar o logística. El resultado es una desigualdad interna dentro del propio Programa Antártico Argentino, ya que la protección efectiva frente a los efectos del cambio de domicilio, del vencimiento de la licencia o de la imposibilidad de renovar depende en gran medida del lugar institucional desde el cual el agente fue incorporado. Quien se integra a través de estructuras más robustas puede recibir alguna orientación o ayuda, mientras que quien lo hace desde espacios más frágiles queda mucho más expuesto a la improvisación.

Debe añadirse también el caso del retorno al continente con un domicilio antártico o fueguino aún asentado en el DNI y la necesidad de reinscribirse, reorganizar la licencia o readaptar la situación documental a una nueva



residencia efectiva en otra provincia o en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La administración antártica no acompaña suficientemente ese proceso de salida o reinserción. El agente deja de ser visible para el sistema justo cuando comienzan a proyectarse las consecuencias administrativas acumuladas del servicio prestado y debe definir si mantiene un domicilio que ya no refleja su residencia habitual, cómo impacta ese dato en la autoridad de tránsito competente para renovar su licencia y de qué modo puede volver a alinear sus datos registrales con su vida real sin caer en nuevas zonas grises. La campaña termina, pero el problema jurídico apenas comienza y la administración se retira del escenario en el momento en que el personal más necesitaría acompañamiento.

Finalmente, cabe mencionar los supuestos en los que la conducción dentro de bases, instalaciones o entornos operativos especiales se encuentra sometida a reglas funcionales internas adicionales. En esos ámbitos conviven la licencia civil general y las habilitaciones específicas de operación o conducción de vehículos especiales, como orugas, tractores, vehículos de nieve o equipos logísticos de uso restringido. La administración debería distinguir claramente ambos planos y ofrecer un marco coherente para que el personal sepa qué requisitos le son exigibles dentro de la base, cuáles fuera de ella y cómo impactan, en los casos en que se instrumenta un cambio de domicilio declarado, o en los supuestos de vencimiento de licencias civiles, en esa trama funcional. Tampoco aquí la omisión es un detalle, porque la falta de claridad sobre qué habilitación es necesaria para cada actividad y sobre qué ocurre cuando la licencia civil caduca o entra en conflicto con el cambio de jurisdicción se convierte en una fuente adicional de inseguridad jurídica y operativa en un entorno donde la previsibilidad debería ser máxima.

XI. Federalismo cooperativo frustrado por la omisión de la administración antártica

El problema también debe ser leído desde la perspectiva del federalismo, que tiene jerarquía constitucional y organiza la forma de gobierno de la República Argentina como un sistema representativo, republicano y federal. Ese diseño supone un reparto de competencias entre Nación y provincias que debe ejercerse de manera coordinada, con un gobierno federal que articule y no que desentienda sus propias obligaciones de enlace. Cuando se observa cómo se gestionan el domicilio declarado del personal antártico, la validez de las licencias de conducir y la interacción con las autoridades locales, se advierte que ese modelo de federalismo cooperativo se encuentra debilitado por la conducta de la administración antártica nacional.

El conflicto no reside tanto en afirmar que el régimen general de licencias contradiga en abstracto al federalismo, ni en negar la competencia provincial en materia de tránsito. El núcleo del problema es que la administración nacional, a través de la Dirección Nacional del Antártico, del Instituto Antártico Argentino y del Comando Conjunto Antártico, organiza campañas, destinos y



desplazamientos hacia un territorio que forma parte de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, pero no asume el trabajo de coordinación que el sistema federal exige. En la práctica, traslada al individuo la tarea de conciliar su domicilio real continental, los eventuales cambios registrales inducidos hacia la Antártida, la vigencia de su licencia emitida por otra jurisdicción y las reglas que aplica la provincia fueguina en materia de habilitación para conducir. La Nación, que debiera actuar como eje articulador, se limita a impulsar o tolerar decisiones que afectan de hecho la esfera provincial en materia de domicilio y tránsito sin generar un marco federal claro, lo que implica un desplazamiento constante de decisiones propias de la competencia local hacia la órbita administrativa nacional.

La actividad antártica argentina muestra con particular nitidez esta disfunción. Requiere la intervención de ministerios nacionales, estructuras logísticas, organismos científicos y de una provincia cuya denominación incorpora la proyección sobre el sector antártico argentino. En un escenario así, la coordinación federal debería ser intensa y visible. Sin embargo, lo que se ve es otra cosa. La Nación define quién viaja, cuándo viaja, cuánto tiempo permanece y desde qué bases opera, pero deja libradas a la gestión individual del agente las consecuencias documentales y jurisdiccionales de esa movilidad, como el cambio de domicilio asentado en el DNI, la eventual caducidad de la licencia de conducir de la jurisdicción de origen o la necesidad de tramitar nuevas habilitaciones ante autoridades locales. De este modo, el gobierno federal actúa de manera expansiva en la organización material del despliegue y, al mismo tiempo, omite la coordinación normativa con la provincia involucrada, lo que configura una forma de intromisión desordenada que erosiona la distribución de competencias diseñada por la Constitución.

Esta manera de operar distorsiona el federalismo desde adentro de la propia administración nacional. La cooperación interjurisdiccional es reemplazada por una fragmentación en la que cada nivel de gobierno mira su propia esfera sin integrarla en una política conjunta. La articulación es sustituida por una práctica de abandono burocrático en la que el sistema deja de presentarse como una red institucional capaz de resolver conflictos de competencia y de documentación. En lugar de ello, aparece como un conjunto disperso de oficinas en el que cada autoridad provincial o municipal aplica aisladamente sus reglas y es el agente antártico quien debe soportar el costo de unir esas piezas, en un contexto de movilidad funcional que no eligió en términos privados.

En el caso del personal destinado a la Antártida, esta exigencia resulta especialmente desproporcionada. Se trata de personas cuyo margen de autogestión administrativa se encuentra seriamente restringido por el servicio, por las distancias geográficas y por las dificultades de acceso a las oficinas del continente. Pedirles que asuman en soledad la carga de resolver los conflictos entre un domicilio real que permanece en su lugar de origen, un domicilio antártico asentado por impulso nacional, una licencia emitida por otra jurisdicción y las reglas de la provincia de Tierra del Fuego significa, en los hechos, que la



Nación se beneficia del servicio prestado en el teatro antártico mientras desatiende el deber de coordinación que el federalismo le impone.

La crítica federal no se dirige en exclusiva a las leyes de tránsito o de identificación, sino a la ausencia, en la administración antártica nacional, de los mecanismos de coordinación que un verdadero gobierno federal en el sentido constitucional del término debería haber desarrollado. Allí donde se requería un Estado que asumiera su posición central para ordenar, concertar y proteger, se observa una práctica que empuja decisiones que afectan competencias provinciales sin el correlato de acuerdos, protocolos y mecanismos conjuntos que las encuadren. Allí donde la Constitución diseñó un federalismo de cooperación, la ausencia de esa coordinación produce un escenario de incertidumbre normativa para el personal antártico y debilita progresivamente el ejercicio efectivo de las competencias provinciales vinculadas con domicilio, documentación y tránsito.

XII. Buena administración, deber de cuidado y protección reforzada del personal antártico

La idea de buena administración permite unificar y profundizar la crítica. Este principio exige que el Estado actúe de manera preventiva, coherente y proporcionada, procurando evitar cargas inútiles o desmedidas sobre quienes se encuentran sometidos a su poder. Ese estándar adquiere mayor intensidad cuando la persona no es un tercero cualquiera, sino alguien sometido a una relación funcional especial con el propio Estado, en condiciones de dependencia organizativa, territorial y temporal. El personal antártico encaja de manera evidente en esa categoría, porque su margen de decisión sobre el cuándo, el cómo y el dónde de sus desplazamientos se encuentra fuertemente condicionado por decisiones estatales.

Quien participa de una campaña, de un relevo o de una permanencia en bases no define libremente las condiciones materiales de su movilidad. Es el Estado el que determina calendarios, destinos, medios de transporte, permanencias, retornos y, en buena medida, las posibilidades concretas de acceso a trámites, asesoramiento o regularización documental. Por esa razón, el deber de cuidado administrativo es aquí más intenso que en la vida civil ordinaria. No alcanza con transportar al personal, garantizarle víveres o proveerle cobertura sanitaria. También resulta necesario asegurarle un estándar razonable de seguridad jurídica administrativa, que incluya la preservación de su domicilio real, la protección frente a decisiones registrales adoptadas por razones políticas o geopolíticas y la prevención de situaciones en las que la licencia de conducir quede vencida o caduca como consecuencia directa de la misión.

La omisión de la Dirección Nacional del Antártico, del Instituto Antártico Argentino y del Comando Conjunto Antártico debe evaluarse a la luz de este



deber reforzado. La ausencia de información clara sobre las consecuencias del cambio de domicilio declarado, la falta de previsión sobre el impacto de las fechas de vencimiento de licencias durante la campaña, la carencia de asistencia al personal en la regularización previa y posterior, la inexistencia de verificación sistemática de la documentación crítica y la falta de coordinación con los organismos competentes frente a contingencias conocidas configuran una distancia significativa respecto del estándar de buena administración que el ordenamiento jurídico exige. El Estado se beneficia del servicio prestado en condiciones extremas, fortalece su presencia en el sector antártico argentino y sostiene su política exterior y científica, pero no absorbe los costos administrativos que ese servicio genera. La carga vuelve a recaer, una vez más, sobre el eslabón más débil de la relación, que es el agente que obedeció, se desplazó y permaneció donde el propio Estado le indicó.

A ello se suman incidencias institucionales, legales y técnicas que exceden el plano de la mera omisión puntual y permiten advertir un problema más profundo de diseño administrativo. Las falencias que el artículo pone en evidencia no comprometen únicamente a los órganos de ejecución inmediata del Programa Antártico Argentino, sino también a las áreas con responsabilidad jurídica, administrativa y de conducción dentro de la Cancillería, del Ministerio de Defensa, de la Dirección Nacional del Antártico, del Instituto Antártico Argentino y del Comando Conjunto Antártico. Cuando una estructura estatal impulsa o mantiene prácticas que generan conflictos con el domicilio real, con la distribución federal de competencias y con la validez de las licencias de conducir sin haber articulado mecanismos de gestión de esos conflictos, lo que queda evidenciado es una brecha entre las exigencias del marco jurídico vigente y la comprensión institucional de sus efectos concretos sobre el personal.

Esa insuficiencia no debe leerse únicamente como un problema de errores aislados o de decisiones administrativas desacertadas. También revela una necesidad de fortalecimiento de capacidades estatales en materias que suelen quedar indebidamente subordinadas frente a otras dimensiones de la actividad antártica. La gestión antártica argentina ha desarrollado, con distintos niveles de eficacia, saberes específicos en logística, operaciones, proyección científica y sostenimiento territorial. Sin embargo, la experiencia muestra que eso no basta si no se acompaña de una formación específica en cuestiones vinculadas con federalismo, domicilio, documentación personal, tránsito, competencias interjurisdiccionales y efectos administrativos del despliegue estatal.

Por ello, la crítica que aquí se formula no se agota en señalar incumplimientos, sino que también permite identificar una agenda de fortalecimiento institucional. Se vuelve necesaria una capacitación específica para quienes intervienen en la planificación, coordinación, ejecución, control y asistencia del personal antártico, de modo tal que comprendan adecuadamente las consecuencias jurídicas del cambio de domicilio declarado, la diferencia entre domicilio real y destino funcional, el impacto del cambio de jurisdicción sobre la licencia de conducir y las exigencias que impone el federalismo cooperativo en un territorio de estas características. Esa formación no debe ser considerada



accesoria ni meramente complementaria, porque integra el núcleo de las condiciones mínimas para una administración antártica jurídicamente competente y compatible con el deber de cuidado reforzado que pesa sobre el Estado.

Desde esta perspectiva, la crítica excede incluso el problema puntual de las licencias de conducir. Lo que se encuentra en juego es un modelo de administración que tiende a concebir al personal antártico como recurso operativo, científico o logístico, pero no como sujeto de derechos administrativos que merecen cobertura integral, incluyendo la protección de su domicilio real y de la validez de su documentación. Esa mirada reduccionista explica por qué la omisión persiste en el tiempo. La documentación se trata como un asunto privado del agente y no como una dimensión constitutiva del marco jurídico del servicio. Mientras esa lógica no cambie, mientras no se fortalezcan las capacidades legales y técnicas de los órganos involucrados y mientras no se asuma que estas materias forman parte del corazón mismo de la buena administración antártica, las respuestas seguirán siendo fragmentarias, defensivas y tardías, y el personal continuará regresando del territorio antártico a la Argentina continental con un cúmulo de problemas documentales que nunca debieron quedar librados a su exclusiva cuenta.

XIII. Efectos jurídicos de la omisión y proyección sobre responsabilidad estatal

La omisión institucional que se viene describiendo no es meramente simbólica ni se agota en una crítica de diseño. Produce efectos jurídicos concretos y potencialmente graves. El primero es el más visible y directo, y consiste en que la combinación entre cambio de jurisdicción no regularizado y transcurso del plazo legal conduce a la caducidad de la licencia del personal, o bien al uso de una licencia vencida al regreso del continente. A ello se suman otras consecuencias, como la incertidumbre sobre la regularidad documental, el riesgo de sanciones en controles viales, dificultades frente a compañías de seguros, problemas para ejercer la conducción en su provincia de origen y una carga emocional y burocrática significativa sobre quienes ya cumplieron tareas en condiciones extremas al servicio del Estado.

Existe, además, una dimensión más profunda vinculada con la responsabilidad del Estado. Si se acepta que la Dirección Nacional del Antártico, el Instituto Antártico Argentino y el Comando Conjunto Antártico tenían deberes positivos de planeamiento, información, coordinación y asistencia, y si se admite que omitieron actuar frente a un conflicto enteramente previsible, entonces se abre la pregunta por la antijuridicidad omisiva estatal. El daño que eventualmente sufra el agente, ya sea una multa, la imposibilidad de conducir durante un período, los costos de regularización de su situación documental o perjuicios conexos en su vida personal y laboral, deja de ser atribuible exclusivamente a su propia desatención. Entra en escena la idea de una prestación defectuosa del



servicio administrativo en un ámbito donde el Estado concentraba información, poder de organización y control sobre las condiciones de despliegue.

No corresponde en este trabajo desarrollar en detalle la teoría de la falta de servicio, pero sí señalar que el cuadro descrito encaja con varias de sus notas clásicas.¹⁸ Se verifica previsibilidad del riesgo, porque la administración conoce de antemano las fechas de vencimiento de la licencia y las características del despliegue antártico. Se verifica competencia de los órganos omitentes, puesto que la Dirección Nacional del Antártico, el Instituto Antártico Argentino y el Comando Conjunto Antártico tienen atribuciones suficientes para organizar campañas, coordinar con otros organismos y adoptar medidas de prevención. Se verifica también una posibilidad razonable de actuación preventiva, dado que no se trata de un evento súbito o imprevisible, sino de una contingencia que puede ser detectada y tratada con relativa sencillez mediante protocolos y acuerdos interinstitucionales. Finalmente, el daño aparece como derivado de la inacción, en tanto el personal queda en situación de irregularidad documental o de pérdida de habilitación como consecuencia del despliegue que el Estado organizó sin las salvaguardas adecuadas.

De allí que la crítica institucional formulada en este trabajo funcione también como una advertencia jurídica dirigida a la propia administración. La persistencia de estas omisiones no sólo erosiona la calidad del Programa Antártico Argentino y la protección del personal que lo sostiene, sino que además expone al Estado a conflictos evitables, litigios futuros y reclamos por funcionamiento irregular del servicio. Una administración seria no debería esperar a que el daño se consume para articular respuestas que el marco jurídico ya exige. Debería prevenirlo, precisamente porque su deber es administrar bien antes de que el perjuicio ocurra y porque el personal antártico, que conserva su domicilio real en el continente y se desplaza por decisión estatal a un entorno excepcional, tiene derecho a no cargar en soledad con las consecuencias jurídicas del despliegue que el Estado organiza, dirige y publicita como expresión de su política nacional.

Conclusión

La discusión sobre domicilio, licencias de conducir y campañas antárticas no puede seguir siendo presentada como un simple subproducto de la rigidez de la Ley 17.671 o del artículo 18 de la Ley 24.449. Ese enfoque, aunque parcialmente correcto, resulta insuficiente para captar el verdadero núcleo del problema. La cuestión decisiva radica en que la administración antártica nacional, a través de la Dirección Nacional del Antártico, del Instituto Antártico Argentino y del Comando Conjunto Antártico, omite ejercer de manera plena,

¹⁸ La caracterización del supuesto en términos de “falta de servicio” sigue el criterio doctrinario y jurisprudencial que identifica la responsabilidad estatal cuando el servicio se presta de manera irregular, tardía, insuficiente o directamente se omite, pese a la previsibilidad del daño y a la posibilidad razonable de actuación preventiva por parte del órgano competente.



diligente y coordinada las competencias que el propio ordenamiento le asigna, en un contexto donde el cambio de domicilio declarado, la protección del domicilio real y la validez de la licencia de conducir están estrechamente vinculados.

La Dirección Nacional del Antártico tiene pendiente la incorporación de la dimensión documental del personal a la planificación integral de la actividad antártica. El Instituto Antártico Argentino tiene pendiente la previsión adecuada de las condiciones administrativas de quienes hacen posible la actividad científica en entornos remotos. El Comando Conjunto Antártico tiene pendiente la incorporación de la logística administrativa como parte constitutiva del sostén integral del personal desplegado. En los tres casos, esa deuda no es secundaria ni excusable. Configura una distancia específica entre el ejercicio actual de las competencias propias y el estándar que el ordenamiento jurídico exige, distancia que se vuelve especialmente visible cuando se examina la interacción entre domicilio real, decisiones registrales adoptadas por razones políticas o geopolíticas y consecuencias sobre la vigencia de las licencias de conducir.

Lo más grave es que esa omisión recae sobre sujetos especialmente expuestos y especialmente dependientes del Estado. No se trata del ciudadano que, en un contexto ordinario, desatiende por cuenta propia un trámite administrativo. Se trata de personal civil y militar que se desplaza, permanece y cumple funciones en un ámbito extraordinario porque el propio Estado así lo organiza, lo ordena o lo requiere. Esas personas conservan su domicilio real en el continente, mientras su presencia en la Antártida responde a un destino funcional temporario. Sin embargo, la práctica de promover o tolerar el asentamiento de domicilios antárticos en el DNI, por motivos políticos o geopolíticos, las expone a la caducidad de sus licencias de conducir y a una serie de conflictos documentales que no son consecuencia de una mala gestión individual, sino de la ausencia de una buena administración estatal. Cuando el cambio de jurisdicción no se regulariza en el plazo previsto y, pese a ello, el personal continúa conduciendo vehículos en bases antárticas nacionales con la licencia original, el propio sistema jurídico obliga a reconocer que lo hace sin habilitación vigente y en clara infracción al régimen legal aplicable.

Desde esta perspectiva, el problema deja de ser una mera anomalía burocrática para convertirse en un desafío estructural del Programa Antártico Argentino. La solución no pasa por renunciar a la presencia estatal en la Antártida ni por desconocer la vigencia de las leyes generales de identificación y tránsito. Pasa por reconocer que el personal antártico, que sirve en nombre del Estado en el último confín del territorio, tiene derecho a que su domicilio real, su documentación y su licencia de conducir no se transformen en pasivos jurídicos como consecuencia de esa misión. Pasa también por asumir que corresponde a la administración nacional, en coordinación con la Provincia de Tierra del Fuego y con las autoridades competentes, diseñar las respuestas normativas, procedimentales y de capacitación que permitan compatibilizar el régimen general con las particularidades del teatro antártico.



Una administración antártica que quiera estar a la altura de sus propias ambiciones científicas, logísticas y geopolíticas no puede desentenderse de estos temas. Debe incorporarlos al corazón de su planeamiento, debe formar a sus cuadros en federalismo, domicilio y tránsito, y debe construir protocolos que impidan que quien fue enviado a la Antártida regrese al continente con su situación documental deteriorada por haber cumplido una función estatal. Sólo así el domicilio real podrá dejar de operar como una variable desconectada de sus consecuencias jurídicas sobre el personal, y la licencia de conducir dejará de reflejar, en silencio, la brecha entre las ambiciones del Programa Antártico Argentino y la calidad de la gestión administrativa que lo sostiene.

Desde la perspectiva del federalismo argentino, el problema no se resuelve mediante una recentralización de facto ni mediante la indiferencia frente a las competencias provinciales, sino a través de mecanismos genuinos de federalismo de concertación. La combinación entre un régimen nacional de tránsito, una administración antártica conducida por órganos federales y una jurisdicción provincial específica como Tierra del Fuego exige acuerdos claros entre Nación y Provincia, en la lógica de las leyes-convenio y de las políticas concertadas que la doctrina identifica como notas propias del federalismo cooperativo contemporáneo. Cuando la administración nacional define en soledad prácticas documentales que condicionan de hecho quién puede conducir y en qué condiciones en territorio fueguino-antártico, ocupa un espacio que el sistema federal reserva a la coordinación entre Nación y Provincia, y que no puede ser llenado unilateralmente sin alterar el equilibrio que la Constitución trazó entre los órdenes federal y local. Allí donde el Estado federal diseña e impulsa el Programa Antártico Argentino, no puede desentenderse de la tarea de coordinar con las autoridades fueguinas un régimen documental y de licencias que adecue el sistema general a las particularidades del teatro antártico y evite que la propia estructura federal se convierta en un factor adicional de complejidad para el personal que sostiene la presencia argentina en la región.

Bibliografía

BALBÍN, Carlos F. (2015). Manual de Derecho Administrativo (3ª ed. ampliada). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: La Ley.

CALANDÍN, Eduardo (2024). La diplomacia científica en la Antártida. Un nuevo orden. Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente, Capítulo Derecho Antártico y Gestión Polar, Vol. 5. Buenos Aires: AIDCA.

CASSAGNE, Juan Carlos (2024). Curso de Derecho Administrativo (14ª ed. actualizada y ampliada, 2 tomos). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: La Ley / Thomson Reuters.

COMADIRA, Julio R. (2008). Cuestiones de responsabilidad del Estado y del funcionario público. Buenos Aires: Astrea.



- COMADIRA, Julio R. (2012). Curso de Derecho Administrativo (2 tomos). Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- CREA, Javier A. (2024). La Defensa Nacional Argentina y su marco normativo. Análisis actualizado conforme al Decreto 614/2024. Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente, Capítulo Derecho Constitucional, Vol. 5. Buenos Aires: AIDCA.
- CREA, Javier A. (2024). Integridad territorial y derechos soberanos argentinos. La Defensa Nacional y su ámbito de aplicación conforme al Límite Exterior de la Plataforma Continental Argentina establecido en la Ley 27.557. Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente, Capítulo Derecho Constitucional, Vol. 5. Buenos Aires: AIDCA.
- CREA, Javier A. y Berretino, Maria de los Á. (2022). Tratado de Derecho Antártico. La gestión polar ambiental en el marco de los Derechos Humanos. Buenos Aires: Cátedra Jurídica.
- CREA, Javier A. y Berretino, Maria de los Á. (2023). La gestión polar ambiental en el marco de los Derechos Humanos. En L. Manauta (Ed.), Antártida. La Patria Blanca. Buenos Aires: Unión del Personal Civil de la Nación.
- CREA, Javier A. y Berretino, Maria de los Á. (2025). Ciencia, ambiente y poder en la Antártida. Geopolítica de la exclusión y periferias con títulos en el régimen del Tratado Antártico. Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente, Capítulo Derecho Antártico y Gestión Polar, Vol. 8. Buenos Aires: AIDCA.
- GORDILLO, Agustín (2013). Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas, Tomo 1, Parte general (11ª ed.). Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.
- HERNÁNDEZ, Antonio María (2009). Federalismo y constitucionalismo provincial (2ª ed.). Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- HUTCHINSON, Tomás (2008). Responsabilidad del Estado. Buenos Aires: Astrea.
- HUTCHINSON, Tomás (2017). Régimen de procedimientos administrativos. Ley 19.549. Revisado, ordenado y comentado (10ª ed. actualizada y ampliada). Buenos Aires: Astrea.
- LUQUE, Carlos D. (2024). El federalismo en la Argentina. A 30 años de la reforma constitucional de 1994. Suplementos de El Derecho. A 30 años de la reforma constitucional, Buenos Aires: El Derecho.
- MIDÓN, Mario A. R. (2013). Manual de Derecho Constitucional Argentino (3ª ed.). Buenos Aires: La Ley.



QUIROGA LAVIÉ, Humberto (2012). Constitución de la Nación Argentina comentada (5ª ed. act.). Buenos Aires: Víctor P. de Zavalía.

SABSAY, Daniel A. y ONAINDIA, José M. (2020). La Constitución de los Argentinos. Análisis y comentario de su texto luego de la reforma de 1994 (8ª ed. act.). Buenos Aires: ERREIUS / Errepar.

Normativa citada

Código Civil y Comercial de la Nación, Ley 26.994, en particular arts. 73, 74, 77 y 78 sobre domicilio real, legal y cambio de domicilio.

Constitución de la Nación Argentina (texto según reforma de 1994).

Decreto 368/2018 del Poder Ejecutivo Nacional, que crea el Comando Conjunto Antártico en el ámbito del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas y le asigna la planificación, gestión y ejecución del sostén logístico del componente antártico.

Decreto 7.338/1951, creación del Instituto Antártico Argentino. 17 de abril de 1951.ca administrativa equivalente respecto de la situación documental del personal desplazado.

Ley 17.671 de Identificación, Registro y Clasificación del Potencial Humano Nacional, sancionada y promulgada el 29 de febrero de 1968, B.O. 12/03/1968.

Ley 18.513 de Actividad Antártica Argentina, que fija la orientación superior para la actividad antártica y crea la Dirección Nacional del Antártico, B.O. 09/03/1970.

Ley 19.549 de Procedimientos Administrativos, en la medida en que se la toma como marco general del régimen procedimental y de la responsabilidad por funcionamiento irregular del servicio.

Ley N° 23.775 de Provincialización de Territorios — Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Sanción: 26 de abril de 1990. Promulgación: 10 de mayo de 1990. Publicada en el Boletín Oficial el 15 de mayo de 1990. La ley fue observada parcialmente por el Decreto N° 905/1990 (B.O. 15/05/1990).

Ley 24.449 de Tránsito, sancionada el 23 de diciembre de 1994, promulgada el 6 de febrero de 1995, B.O. 10/02/1995.

Ley 27.557, que aprueba el límite exterior de la Plataforma Continental Argentina, en cuanto se menciona al tratar integridad territorial y defensa nacional.