



UN MANDATO CONSTITUCIONAL PENDIENTE

Alberto Ricardo Dalla Vía

Revista Jurídica - Universidad Nacional del Oeste: ISSN 3008-8062

Año: 02/ nro. 3 - Diciembre 2024

Recibido: 05/08/2024

Aprobado: 06/09/2024

UN MANDATO CONSTITUCIONAL PENDIENTE ¹

A PENDING CONSTITUTIONAL MANDATE

Por Alberto Ricardo Dalla Vía²

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Resumen: En este artículo se aborda la cuestión de la subrepresentación y la sobrerrepresentación parlamentaria, que, en el sistema constitucional argentino, constituye uno de los mandatos constitucionales históricos actualmente pendientes. Se retoman aquí los interesantes debates doctrinarios, proyectos de ley presentados, así como destacados precedentes jurisprudenciales que, dado que aún hoy se toman como base los datos del censo nacional de habitantes llevado a cabo hace más de cuatro décadas, en 1980, exhortan al Congreso a resolver la representación parlamentaria según las disposiciones de nuestra Constitución nacional, de modo de fortalecer el sistema representativo, republicano y federal.

Palabras clave: sistema representativo, federalismo electoral, democracia, base de representación, subrepresentación y sobrerrepresentación parlamentaria

Abstract: This article addresses the issue of parliamentary underrepresentation and overrepresentation, which in the Argentine constitutional system constitutes one of the historical constitutional mandates that are still pending. Here, we revisit the interesting doctrinal debates, proposed bills, as well as notable jurisprudential precedents that, given that the national census data from more than four decades ago, in 1980, is still used as a basis, urge the National Congress to resolve parliamentary representation according to the provisions of our National Constitution, in order to strengthen the representative, republican, and federal system.

¹ El presente trabajo es una reversión de otras obras del mismo autor tituladas "Nos, los representantes...: otro mandato constitucional pendiente" (La Ley, ISSN 0024-1636) y "Otro mandato constitucional pendiente" (Revista Jurídica de Buenos Aires, ISSN 0326-7431).

² Abogado. Doctor en Derecho Constitucional (Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires) y en Ciencia Política (Facultad de Ciencias Sociales, UBA). Profesor titular de Derecho Constitucional (Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires). Director de la Comisión de Doctorado y de la Maestría en Magistratura (UBA). Académico de número de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires. Académico de número de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas. Juez de la Cámara Nacional Electoral. Identificador ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-2057-9720>. Correo electrónico: alberto.dalla-via@pjn.gov.ar

Keywords: representative system, electoral federalism, democracy, representation base, parliamentary underrepresentation and overrepresentation

I - INTRODUCCIÓN

Si hay un hito jurídico y político en los cuarenta años desde la restauración y consolidación del orden democrático en Argentina, ese es la reforma constitucional de 1994, de la cual este año conmemoramos su trigésimo aniversario y que, en lo sustancial –como siempre señalamos–, ha sido muy rica en la incorporación de principios ideológicos al ideario originario de los constituyentes del siglo XIX.

Las incorporaciones y modificaciones introducidas en aquella oportunidad deben necesariamente ser leídas en el marco teórico dado precisamente por el espíritu de la Constitución histórica, de modo de hacer complementarios los principios allí delineados, inspirados en las *Bases* de Alberdi, y las nuevas disposiciones e instrumentos internacionales incorporados por la Convención Constituyente de fines del siglo XX.

Así, el intento reflejado en los nuevos derechos y garantías, en cuanto a profundizar los mecanismos de una democracia más participativa, no implican una negación de los principios republicanos de gobierno en la democracia representativa instituida en el texto histórico de nuestra ley fundamental, de cuya sanción en los albores de la construcción del Estado argentino hemos celebrado el pasado año su aniversario número 170.

Parece difícil encontrar entonces una mejor oportunidad para retomar aquí parte de los debates y problemas pendientes que tenemos como ciudadanía, conforme el mandato de los constituyentes originarios, así como de quienes han reformado en sucesivas oportunidades el texto de nuestra Constitución nacional.

En efecto, existen aún hoy mandatos constitucionales incumplidos desde la reforma constitucional de 1994, entre los que se destacan algunos muy importantes, como la sanción de una ley convenio de coparticipación federal de impuestos o la imperiosa necesidad de reglamentar el inciso 17 del artículo 75 sobre la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocuparon los pueblos originarios –lamentablemente no resueltas con la sanción del nuevo Código Civil y Comercial–, por nombrar unos pocos. Lo mismo sucede con mandatos constitucionales pendientes de más larga data, como el caso de la reglamentación de muchos de los derechos consagrados en el artículo 14 bis por la reforma constitucional de 1957.

Ahora bien, en este texto nos referiremos a otra norma, que proviene de una reforma aún más lejana en nuestra historia constitucional, la de 1898, y que es el actual artículo 45, antiguamente el número 37 en la redacción anterior a 1994. Este precepto constitucional dispone:

La Cámara de Diputados se compondrá de representantes elegidos directamente **por el pueblo de las provincias, de la ciudad de Buenos Aires, y de la Capital en caso de traslado**, que se consideran a este fin como distritos electorales de un solo Estado y a simple pluralidad de sufragios. El número de representantes será uno por cada treinta y tres mil habitantes o fracción que no baje de dieciséis mil quinientos. **Después de la realización de cada censo, el Congreso fijará la representación con arreglo al mismo, pudiendo aumentar pero no disminuir la base expresada para cada diputado.**³

La última reforma constitucional solo modificó la redacción para incluir a la ciudad de Buenos Aires y a la capital en caso de traslado, pero mantuvo el resto de la redacción originaria, aunque cabe aclarar que la actual base para la elección de diputados no es la de 1898 –un diputado cada 33.000 habitantes o fracción que no baje de 16.500–, sino la de un diputado por cada 161.000 habitantes o fracción superior a 80.500 establecida por la Ley 22.847⁴ en base al censo de 1980.

Si bien el artículo 45 de la Constitución nacional ordena al Congreso fijar la representación después de cada censo y con arreglo a los resultados que arroje, la referida ley, conocida como "Ley Bignone", no fue sancionada por el Poder Legislativo, sino que se trata de una ley de facto dictada para la convocatoria a las elecciones generales del 30 de octubre de 1983 que pasaron a la historia como los célebres comicios de la recuperación de la democracia, a partir de los cuales hemos construido cuarenta años ininterrumpidos de consolidación institucional democrática. Por aplicación, entonces, de aquella ley resultó el actual número de 257 diputados al elevar el número mínimo a 5 diputados para las provincias más chicas.

Al respecto, en el *Manual de la Constitución Argentina (1853-1860)*, de Joaquín V. González, actualizado por Humberto Quiroga Lavié, se ha dicho que "la norma establece un trato desigualitario en perjuicio del pueblo que reside en las zonas muy pobladas" (2001, p. 280).

En ese sentido, María Angélica Gelli, en su *Constitución de la Nación Argentina comentada y concordada* (2022), sostiene incluso que lo dispuesto por la Ley 22.847 resulta inconstitucional (p. 28), en atención a que

El criterio normativo distorsionó la relación entre el número de representantes y el número de habitantes por jurisdicción y, con ello, varios distritos quedaron exageradamente sobrerrepresentados. La Ley 22.847 desnaturalizó claramente el principio democrático y la garantía de la igualdad electoral en virtud del cual el voto de cada

³ El resaltado es propio.

⁴ Ley de representación de diputados nacionales, publicada en B.O. del 14 de julio de 1983.

⁵ Ley de organización de la Justicia Nacional, sancionada el 13 de octubre de 1862 y promulgada el 16 de octubre de 1862.

elector debe tener la misma significación y valor, al momento de adjudicarse los representantes a la Cámara de Diputados. (p. 29)

Se trata de una opinión muy respetable y coincidente con la de muchos otros autores; sin embargo, la inconstitucionalidad de una ley no se declara por la doctrina, sino por una sentencia de un juez o tribunal en el marco de un caso, causa o controversia conforme lo establece el artículo 2° de la Ley 27⁵, cosa que no ha ocurrido hasta la fecha.

A partir del censo de 1980 se sucedieron los censos de los años 1991, 2001, 2010 y 2022 sin que se haya cumplido con el artículo 45. En relación con los datos relevados, según las publicaciones del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), señalemos que aquel censo de 1980 obtuvo como resultado una población de 27.949.480 habitantes, cifra que tomó el Decreto ley 22.847 de 1983 para fijar el mismo número de 257 diputados que subsiste en la actualidad.

Sin embargo, en los censos posteriores esa cifra se fue incrementando: en el de 1991 la población nacional fue de 32.615.528; en 2001, de 36.260.130 y en 2010, de 40.117.096. Recientemente, el 18 de mayo de 2022, tuvo lugar el 11° Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, que había sido postergado por la pandemia de covid-19 y que arrojó una población de 46.044.703 de habitantes, según los resultados presentados por el mencionado Instituto en 2023. Llegamos así a la cifra actual de población argentina sin que el número de bancas se haya modificado.

Cabe aquí hacer un alto en nuestro razonamiento para formularnos una importante pregunta que puede modificar el curso argumentativo, en relación con si el Congreso se encuentra obligado a adecuar la representación o se trata de una facultad privativa del Parlamento resolverlo por razones de oportunidad, mérito y conveniencia.

En este punto, vale señalar que el artículo 45 parece no admitir dudas cuando dice que “después de la realización de cada censo, el Congreso fijará la representación”. Siguiendo también esta misma lógica, cabe preguntarse entonces si se trata de una cuestión justiciable o si, por el contrario, integra la nómina de las llamadas “cuestiones políticas”.

La redacción del artículo es de meridiana claridad y pocas dudas caben cuando se pone en juego el artículo 116 de la Constitución vigente, en cuanto dispone –en lo que aquí interesa– que “corresponde a la Corte Suprema y a los tribunales inferiores de la Nación, el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución”. Más adelante nos referiremos a dos sentencias en que el tema fue tratado, en el año 2018 por la Cámara Nacional Electoral y en 2021 por la Corte Suprema de Justicia de la Nación. No obstante, como habrá de notarse, el tema no ha quedado agotado ni resuelto, dado que aún no ha tenido tratamiento legislativo.

⁵Ley de Organización de la Justicia Nacional, sancionada el 13 de octubre de 1862 y promulgada el 16 de octubre de 1862.

La complejidad del asunto estriba en que incrementar el número de representantes conforme aumenta la población conduciría a un crecimiento indefinido del Congreso y, por su parte, encontrar una "fórmula" para la base poblacional puede llevar a discusiones muy encendidas y complicadas en orden al número de diputados por provincia, como ha ocurrido en varios debates de nuestra historia a los que seguidamente nos referiremos de manera sumaria.

Con razón ha señalado el académico Jorge R. Vanossi (1991), en oportunidad de presentar como diputado nacional un proyecto de resolución sobre la cuestión aquí debatida, que el mandato receptado en la última parte del artículo 37 (actualmente 45) de la Constitución nacional tiene un propósito republicano significativo: garantizar que la representatividad del pueblo no se desvirtúe, y al mismo tiempo asegurar la funcionalidad de la Cámara Baja. Esto evita que el crecimiento natural de la población se traduzca automáticamente en un aumento desmedido de representantes. Sin esta previsión razonable, la Cámara de Diputados tendría hoy cinco veces más miembros que su composición actual.

II - BREVE HISTORIA DE LA PROPORCIONALIDAD EN LA REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA ARGENTINA

La Constitución histórica de 1853 fijó en el artículo 33 la relación de proporcionalidad de un diputado por cada 20.000 habitantes o fracción que no baje del número de 10.000. Luego de la reforma de 1860 el artículo pasaría a ser el número 37, estableciendo un criterio que disponía una tasa fija de representatividad, a menos que se reformara la Constitución. El número originario fue de 38 diputados.

El primer censo nacional fue en 1869 y arrojó un total de 1.877.490 millones de habitantes. El número de diputados se elevó, como consecuencia, de 50 que había en 1860 a 86 en 1872 (conforme a la Ley 260, que anticipó su necesidad; las leyes 302, 308 y 504, que lo convocaron; y las leyes 565 y 580, que aprobaron los resultados y su proyección a la Cámara de Diputados).

Es sabido que, ante los datos que arrojaban un 75 % de pobreza y analfabetismo, el entonces presidente de la nación, el gran Domingo Faustino Sarmiento, reunió a su gabinete para decirles la famosa frase que se le atribuye: "Señores, desde ahora hay una sola política: 'Educar, educar y educar'".

Mientras la representación del pueblo de las provincias del litoral escalaba en más de un 100 %, la del resto de las provincias solo creció en un 50 %, circunstancia que pudo haber influido en la demora que tomaría la realización del segundo censo nacional, casi tres décadas más tarde.

En 1878, Nicolás Avellaneda impulsó el segundo censo nacional, pero el Senado archi-

vó el proyecto de ley que, con media sanción de Diputados, ordenaba su realización. Recién en 1894, la Ley 3.073⁶ convocaría al segundo censo realizado en 1895 y aprobado en 1897 por la Ley 3.498⁷.

La población se había elevado exponencialmente a la cifra de 4.044.911, impulsada por la inmigración europea que el programa constitucional, de inspiración alberdiana, consagraba en los artículos 20 y 25, así como en los párrafos del Preámbulo dirigido a "todos los hombres del mundo que quieran habitar el suelo argentino".

Apenas aprobados los resultados del segundo censo nacional, los datos demográficos reflejaban una duplicación de la población nacional, proyectándose una ampliación semejante de los miembros de la Cámara de Diputados, de 86 a 193, lo cual significaba también una elevación insostenible de las erogaciones del tesoro.

Por tal motivo, el Congreso convocó a una asamblea constituyente que llevaría adelante la reforma constitucional de 1898, que también aumentaría de cinco a ocho los ministros del Poder Ejecutivo.

Según surge de los debates de dicha convención, compilados por Emilio Ravignani en *Asambleas Constituyentes argentinas* (1937), la reforma procuraba prevenir Congresos excesivamente numerosos por resultar ajenos a la "tradición hamiltoniana", planteando el convencional Ayarragaray: "¿Qué nos haríamos con semejante monstruo parlamentario?"

En palabras del convencional Carrasco:

Es sabido, en derecho administrativo que cuanto más numeroso es un cuerpo colegiado, es menor el número de personas que lo dirigen; y si se llega a cifras enormes, resulta que no son más que multitudes dirigidas por tres o cuatro cabezas. (Ravignani, 1937, p. 804)

Con esa precaución en miras, se convocó a fijar una base mínima de representación: no es posible disminuirla, pero sí aumentarla después de practicado cada censo.

Tanto en la ley del censo de 1895 como en la Convención Constituyente de 1898, se puso el foco en determinar si los extranjeros tenían los mismos derechos políticos que los ciudadanos –como ocurría en los Estados Unidos–, incorporándolos al cuerpo electoral, o si solamente se los consideraba habitantes sin titularidad ni ejercicio de los derechos políticos, excepto si adquirían la ciudadanía.

De ese modo, en el debate se mezclaron distintas consideraciones, como la existencia de esclavos que no votaban en Norteamérica o de las mujeres que eran ciudadanas al alcanzar la edad correspondiente pero que no podían votar.

⁶ Ley ordenando la formación del censo general de la República, del 22 de julio de 1894.

⁷ Ley aprobando el censo de la República efectuado el 10 de mayo de 1895, del 10 de septiembre de 1897, publicada en B.O. el 18 de septiembre de 1897, Nro. 1235.

Si bien se invocó a Alberdi para recordar que la Cámara de Diputados representa al pueblo "sin consideración de la localidad", el debate sobre el preciso tamaño que debía tener la Cámara se vio prontamente teñido por la preocupación de las provincias más deshabitadas de asegurarse alguna participación para contrarrestar la influencia de otras más populosas.

No obstante, los defensores de estas provincias no lograron convencer a la asamblea constituyente de 1898 para introducir un umbral mínimo de representación en la Cámara de Diputados. Corrieron la misma suerte en las discusiones legislativas vinculadas con el tercer censo nacional convocado por la Ley 9.108⁸ y que volvería prácticamente a duplicar la población –de 4.044.911 en 1895 a 7.903.662 en 1914–.

Durante los debates, el senador nacional por La Rioja, Joaquín V. González, sostendría que "no habría de llegar a un extremo tal de privar a una provincia del mínimo de representación que actualmente ejerce" (1931, p. 48), agregando que "las provincias argentinas que han constituido la unión nacional, no son simples creaciones de la Constitución ni de la ley, sino entidades preexistentes que han tenido una personalidad política y social muy anteriores al hecho de la Constitución" (p. 46).

La propuesta de fijar un piso mínimo para las provincias más chicas fue tachada de inconstitucional por el senador Melo por oponerse a la reforma constitucional de 1898, en línea similar a lo sostenido por los senadores Roca y Del Valle Iberlucea. En la otra Cámara, el diputado Vergara afirmaría su rechazo al sostener que la Cámara de Diputados no representa a las provincias como entidades políticas, sino que es el mapa político en conjunto de toda la república, pues representa al pueblo de la nación, y en este caso las provincias son simples distritos electorales.

Catamarca y Salta perdieron bancas, pero la Ley 10.834⁹ que aprobó el tercer censo nacional fijó una nueva base de representación que, conforme a los datos demográficos de esa época, resultó, en la práctica, en que ninguna provincia tuviera menos de dos escaños. De manera que el umbral de dos diputados para cada distrito surgía de la práctica constitucional.

En efecto, ya la Ley 2.089 de cesión de los territorios provinciales de Belgrano y Flores a la capital federal estableció que ello no alteraría la representación de la provincia en la composición del Congreso. Por otra parte, permitir que la representación de una provincia quedara reducida a un escaño generaría problemas cuando el único diputado debiera ausentarse por licencias o desplazamientos dentro del territorio.

Pero el argumento de mayor fuerza parte del propio texto de la Constitución, cuando dice que la Cámara de Diputados representa al "pueblo de las provincias", aun cuando la

⁸ Sancionada el 23 de agosto de 1913 y publicada en B.O. el 3 de septiembre de 1913.

lógica estricta de la teoría constitucional es que la organización de la Cámara Baja debe hacerse de acuerdo con la base de la población.

El umbral de dos diputados por distrito, surgido de la práctica constitucional, se perforó temporariamente con el Decreto ley 15.100 del 20 de noviembre de 1957, que estableció la base de la representación en 85.000 habitantes, convocando a elecciones para un único diputado en varias provincias, tanto fundadoras como recientemente creadas.

Pero reinstalada la democracia, en 1959, el Congreso de la Nación sancionó la Ley 15.264¹⁰ que impuso el mínimo de dos bancas por distrito, volviendo la práctica constitucional. La provincia de La Rioja había visto reducida su participación de dos diputados a uno, argumentándose que ello violentaba la constitución histórica.

El número de bancas garantizadas a cada distrito subió de dos a tres en 1972 con la sanción del Decreto ley 19.862, al convocar a elecciones después de una década, tomando la representación proporcional según el censo de 1970, con la excepción del Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, que mantenía un mínimo de dos escaños. Aclaremos que dicho censo había mostrado una población total de 23.880.564 habitantes, fijándose una base de un diputado por cada 135.000 habitantes, lo que daba un total de 243 diputados.

Como hemos señalado, el Decreto ley "Bignone" aumentó la representación de las provincias a cinco diputados y estableció la base de un diputado por cada 161.000 habitantes, conforme al censo nacional de 1980, que registró 27.949.480 habitantes, mientras que el último censo mantiene los mismos registros de participación con una población total de 46.044.703 habitantes.

III - PRONUNCIAMIENTOS JURISPRUDENCIALES

Llegados a este punto, debemos decir que el incumplimiento de la Constitución por parte del Congreso resulta evidente. La Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el caso "Bazán"¹¹, ya advirtió "sobre los graves desajustes institucionales que emergen de la demora excesiva e injustificada por parte de los poderes constituidos federales o provinciales en cumplir con mandatos de hacer establecidos en la Constitución Nacional", criterio reiterado en "Intendente Municipal s/amparo"¹² y en "Municipalidad de la Ciudad de La Banda"¹³.

En el caso "Encuentro Vecinal Córdoba c/Cámara de Diputados y otros s/ amparo", in-

⁹ Sancionada el 19 de mayo de 1919 y publicada en B.O. el 22 de octubre de 1919.

¹⁰ Sancionada el 28 de diciembre de 1959 y publicada en B.O. el 9 de enero de 1960.

¹¹ Corte Suprema de Justicia de la Nación, fallos 342:509, del 4 de abril de 2019.

¹² CSJN, fallos 337:1263, del 11 de abril de 2014.

¹³ CSJN, fallos 341:939, del 23 de agosto de 2018.

terpuesto por Álvaro Zamora y Aurelio Francisco García Elorrio ante la Cámara Nacional Electoral y resuelto el 5 de julio de 2018, el tribunal resolvió poner en conocimiento de la sentencia recaída en esas actuaciones "al Congreso de la Nación, a fin de que, en ejercicio de sus atribuciones, extreme los recaudos para ejecutar el mandato que establece el artículo 45 de la Constitución Nacional".

Con carácter previo fue revocada la sentencia de primera instancia que rechazaba la legitimación activa de los accionantes y consideraba que la materia era privativa del Congreso. La Cámara Nacional Electoral fundamentó la obligatoriedad de cumplir con el mandato imperativo constitucional, teniendo en consideración que la norma, al utilizar el término "fijará", está indicando una concreta obligación de actuar del Congreso nacional.

Esta posición es, por otra parte, la que sostiene la doctrina mayoritaria, entre quienes cabe destacar a Joaquín V. González (1931, 2001), Segundo V. Linares Quintana (1987), Germán J. Bidart Campos (1967, 2013) y Juan A. González Calderón (1930), entre muchos otros. A su vez, la sentencia recoge un trabajo titulado *El censo y los diputados* (1992), del actual diputado nacional Pablo G. Tonelli, en el que afirma que la Constitución utilizó el modo imperativo, por lo que entiende que no es posible soslayar tal obligación, pues, de hacerlo, ello implicaría violar los deberes que los legisladores han asumido (consid. 13).¹⁴

Seguidamente se señaló que

la base poblacional que determina el modo de integración de la Cámara de Diputados –según el censo de 1980– desconoce las variaciones demográficas acaecidas en el país durante casi 40 años, que resultan verificables objetivamente a través de los tres censos nacionales [actualmente cuatro] de población realizados con posterioridad ... En tales condiciones, la circunstancia de que la base de representación por la cual se rige la actual composición de la Cámara de Diputados de la Nación continúe siendo aquella ... resulta claramente anacrónica. (consid. 14)

Finalmente se destacó que, en caso de actualizarse la base de la representación, conforme a los argumentos del fallo, el número de integrantes de la Cámara de Diputados no necesariamente habría de variar en mucho. También el tribunal dejó en claro que no es ajeno a las dificultades económicas que circundan la realidad de nuestro país, remarcando que, aun cuando el fallo se sustenta en el acatamiento de una manda constitucional, su observancia no debería redundar en una mayor erogación para el Estado nacional.

Y aquí debemos detenernos en un punto que dificulta este debate, relativo al costo de

¹⁴ Disponible en: <https://es.slideshare.net/slideshow/fallo-cne-sobre-composicin-de-la-cmara-de-diputados-050718/104395697#24>

la política desde un punto de vista ortodoxo de la economía; como asimismo la repercusión que este tipo de medidas tienen en la opinión pública, siendo muchas veces también incentivadas desde ideologías interesadas que incluyen a los populismos de izquierda y de derecha.

En lo personal, soy de la opinión de que el gasto desmesurado del Congreso de la Nación no se encuentra tanto en las dietas de los legisladores como en la gran cantidad de empleados y asesores que se registran por cada diputado y senador, que en el caso de estos últimos suman un promedio de treinta colaboradores, o la cantidad de empleados supernumerarios que existen en algunas dependencias, como, por ejemplo, la Biblioteca del Congreso.

Uno de los ejemplos más claros de lo que ocurre con esa deformación de miras es el Congreso del Perú, que la última reforma constitucional, de 1993, tornó en unicameral, lo que no disminuyó su presupuesto, sino que lo aumentó con respecto a cuando había dos Cámaras, con la desventaja de haber perdido el sistema de revisión de las leyes por ambas.

Estas cuestiones deben despejarse adecuadamente para no mezclar los temas de fondo con los de coyuntura. Después de la sentencia de la Cámara Electoral en 2018, las autoridades de la Cámara de Diputados comenzaron a analizar el acatamiento del fallo, hasta que un aumento de dietas generó tal rechazo en la opinión pública que la cuestión volvió nuevamente a silencio.

En lo que respecta a la Corte Suprema, ha tenido la oportunidad de pronunciarse en otra causa en donde se planteaba la misma cuestión, aunque por vías procesales diferentes. Se trata del caso "Sisti, Pedro Luis y otro c/ Estado Nacional y otros s/ amparo", resuelto el 15 de abril de 2021. El proceso tramitó por la Secretaría de asuntos originarios de la Corte, después de que la subprocuradora Laura Monti dictaminase en tal sentido.

Sintéticamente, el peticionante por derecho propio y la Asociación por los Derechos Civiles (ADC) promovieron acción de amparo (art. 43 de la Constitución nacional y Ley 16.986) contra el Estado nacional a fin de que se declarase la inconstitucionalidad de los artículos 3° y 4° de la "Ley Bignone" y que se ordenase al Congreso nacional que, para las siguientes elecciones de diputados nacionales, actualizase la representación al último censo poblacional realizado por el país.

Solicitaron también la citación como terceros al pleito a las veintitrés provincias argentinas y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, toda vez que –en su opinión– sus intereses se verían directamente afectados al discutirse en la causa la modificación de la atribución de bancas que a cada una le corresponde en la Cámara de Diputados, y requirieron también la intervención del defensor del pueblo de la nación y de los defensores del pueblo provinciales, con fundamento en el artículo 86 de la Constitución nacional.

La mayoría se integró con el voto de los jueces Elena Highton, Ricardo Lorenzetti y Horacio Rosatti, este último por su propio voto, coincidiendo en la parte dispositiva de la decisión, aunque desarrolló argumentos diferenciados. El juez Juan Carlos Maqueda, por su parte, redactó un extenso y detallado voto en disidencia.

La mayoría recordó que

el Tribunal ha reconocido la posibilidad de que la acción amparo, de manera general, tramite en esta instancia, siempre que se verifiquen las hipótesis que surtan la competencia originaria prevista en los arts. 116 y 117 de la Constitución Nacional (reglamentados por el art. 24, inciso 11, del decreto-ley 1.285/58) porque, de otro modo, en tales controversias, quedarían sin protección los derechos de las partes en los supuestos contemplados por el art. 43 de la Constitución Nacional y por la ley 16.986.¹⁵

...

Para que proceda la referida competencia, es necesario que una provincia revista el carácter de parte en el pleito, no solo en sentido nominal –ya sea como actora, demandada o tercero– sino también sustancialmente, esto es, que tenga en litigio un interés directo de tal manera que la sentencia que se dicte resulte obligatoria. (consid. 2º)

El alcance de la pretensión, dijo la Corte en su considerando cuarto, no permite atribuirles a las provincias argentinas –ni a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires– el carácter de partes sustanciales, pues el objeto del litigio demuestra que es el Estado nacional, a través del Poder Legislativo, el único que resultaría obligado y con posibilidades de cumplir con el mandato restitutorio de los derechos que se denuncian como violados, en el supuesto de admitirse la demanda, máxime cuando los integrantes de la Cámara de Diputados, cuya composición actual se cuestiona, no representan a las provincias o distritos electorales por los que son elegidos, sino al pueblo que los elige directamente (art. 45 de la Constitución nacional).

Concluye señalando que no es posible mediante el instituto procesal de la intervención de terceros, transformar al tribunal en un nuevo foro en el que se debatan cuestiones que deben ser tratadas en otros cauces deliberativos, distintos a esta jurisdicción restrictiva y excepcional, declarando que la causa es ajena a la competencia originaria.

La disidencia del ministro Maqueda hace pie en que los diputados representan "al pueblo de las provincias" y que la llamada "Ley Bignone", al provenir de un gobierno de facto, agravia las bases democráticas de la representación política. Como ya destacamos, desarrolló un largo y muy sustantivo voto en disidencia con sólidos argumentos históricos y jurídicos sobre el tema que abordan muchas de las cuestiones señaladas en este artículo, y concluyó que corresponde admitir la competencia originaria de la Corte, dando in-

¹⁵ Aprobada el 20 de octubre de 1966.

tervención al procurador del tesoro, y correr traslado a las veintitrés provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

IV - PROYECTOS DE LEY PRESENTADOS EN EL PARLAMENTO

El voto del Dr. Maqueda en la sentencia referida es coherente con el proyecto de ley que presentó siendo legislador para adecuar la representación conforme al censo de 2001, proponiendo determinar la base de la población en un diputado cada 210.000 habitantes o fracción no menor de 105.000, volviendo a su vez al mínimo de dos diputados por cada distrito electoral.

Según este proyecto, la Cámara de Diputados quedaría reducida a un total de 177 diputados, distribuidos en 66 para Buenos Aires, 15 para Córdoba, 14 para Santa Fe, 13 para CABA, 8 para Mendoza, 6 para Tucumán, 5 para Chaco, Entre Ríos, Salta y Misiones, 4 para Corrientes y Santiago del Estero, 3 para Jujuy, Río Negro y San Juan y 2 para Catamarca, Chubut, Formosa, La Pampa, La Rioja, Neuquén, San Luis, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

Entre los fundamentos se sostiene que los diputados nacionales son representantes del pueblo de cada provincia, pero como parte integrante del cuerpo total de la nación; los Estados provinciales como tales tienen su representación igualitaria en el Senado de la Nación. Por ello, en el sistema de nuestra Constitución, el número de integrantes de la Cámara de Diputados en representación del pueblo de las provincias debe ser directamente proporcional a la cantidad de habitantes de cada distrito.

Distintos proyectos han sido presentados con diferentes fórmulas o criterios. El proyecto del diputado Nicolás Del Caño tomó el censo de 2010 manteniendo la base de un diputado por cada 161.000 habitantes, elevándose la representación de los distritos grandes por el crecimiento poblacional: Buenos Aires, 100; CABA, 25; Córdoba, 24; Santa Fe, 23; Mendoza, 14; Tucumán, 12; Salta y Entre Ríos, 11; Misiones y Chaco, 10; Corrientes y Santiago del Estero, 9; San Juan, Jujuy y Río Negro, 7; Neuquén, Formosa, Chubut y San Luis, 6; y manteniendo el mínimo de 5 para Catamarca, La Rioja, San Luis y Tierra del Fuego; pasando la Cámara a tener 328 diputados.

En cambio, el proyecto de ley de la diputada Margarita Stolbizer de 2016 reduce el mínimo de las provincias chicas a cuatro diputados, pero, al tomar la base poblacional de un diputado por cada 140.000 o fracción que no baje de 70.000, lleva a la Cámara a un total de 297 diputados, ya que Buenos Aires crece a 112, CABA a 20, Córdoba a 24 y Mendoza a 13.

La misma base de un diputado por cada 160.000 habitantes o fracción no inferior a 80.500 es la que mantiene el proyecto de la diputada Ana Carla Carrizo, pero, al elevar el mínimo de las provincias chicas a seis diputados, eleva el número de la Cámara a 290 diputados.

Otro proyecto del año 2007 propuso fijar la base en un diputado cada 135.000 habitantes o fracción no inferior de 67.500, arrojando un total de 267 diputados nacionales, 102 por Buenos Aires, 20 por la CABA, 23 por Córdoba, respetando estrictamente la base proporcional, de manera que Santa Cruz y Tierra del Fuego tendrían solamente uno cada una.

Resulta también interesante destacar el proyecto de la senadora Cristina Fernández de Kirchner del año 2001, toda vez que, si se tomaban los resultados del censo del mismo año que, aplicados de manera proporcional, llevaban a elevar la Cámara a 294 miembros, introdujo un concepto de unidades políticas territoriales que disminuía el número total de la Cámara Baja a 156 diputados potenciando la representación de las provincias patagónicas, que en ningún caso tendrían menos de tres representantes, mientras que Buenos Aires bajaba a 47, Córdoba y Santa Fe a 11 y la Capital Federal a 10.

Finalmente, en esta rápida revisión, y aunque ya lo hemos referido, cabe recordar el proyecto de resolución del diputado Jorge Reinaldo Vanossi (1991), quien propuso el siguiente texto:

La Cámara de Diputados de la Nación RESUELVE: Que el Poder Ejecutivo nacional, a través de los organismos que corresponda, disponga la remisión de toda la información existente como consecuencia de la realización del Censo Nacional de Población de 1991, debidamente tabulada, con especial referencia al incremento de la población producido en todo el país y en cada uno de los distritos electorales, durante los últimos diez años, a los efectos de dar cumplimiento a la última parte del artículo 37 [hoy 45] de la [CN]; y con el objeto de: a) Fijar la representación del pueblo en la Cámara de Diputados de la Nación; y b) Disponer la redistribución de dicha representación a fin de evitar que existan distritos electorales sobredimensionados, para volver así al régimen previsto en la Constitución Nacional.

Los proyectos mencionados no solamente buscaron cumplir el mandato de los artículos 45 y 47 de la Constitución, actualizando la representación conforme al censo, sino también resolver el problema de subrepresentación y de sobrerrepresentación de muchas provincias, resultante de los cambios demográficos y de las migraciones internas intercensales.

V - PALABRAS FINALES

Como señala Carlos Gervasoni (2011), las provincias demográficamente pequeñas están fuertemente sobrerrepresentadas en el Senado y también en la Cámara de Diputados. La unidad nacional de países como Argentina o Estados Unidos fue posible gracias al diseño de un Poder Legislativo con una Cámara Baja proporcional y una Cámara Alta con igual cantidad de representantes de cada provincia.

Hay un contrapunto entre los principios del federalismo y la democracia. Nuestro país

ya tiene el Senado más desproporcionado del mundo (Samuels y Snyder, 2001, p. 662). Según el censo de 2010, la provincia más poblada del país (Buenos Aires) tenía 123 veces más habitantes que la más pequeña (Tierra del Fuego), situación que continúa según los datos del censo de 2022, pues mientras la primera tiene 17.523.996 habitantes, la provincia más austral cuenta con 185.732 (INDEC, 2023). Aun así, ambas están representadas por tres senadores. Mientras que en Canadá y Brasil esa relación es de 92 a 1, en Estados Unidos de 66 a 1 y en México de 24 a 1. Esta enorme distorsión, sin embargo, tiene origen constitucional.

Mucho menos excusable es la desproporcionalidad de la Cámara de Diputados, que también favorece a las provincias pequeñas y rige en Argentina, como dijimos, desde hace más de cuatro décadas. Un ejemplo de la distorsión resultante es que un 18 % de la población total, la que reside en las catorce provincias más pequeñas, elige 77 diputados, mientras que un 39 % de los argentinos, los que votan en la provincia de Buenos Aires, elige solo 70.

Aparece así lo que Gibson y Calvo (2007) han denominado como el síndrome de los distritos de "bajo mantenimiento", consistente en que la combinación de provincias demográficamente pequeñas pero legislativamente sobrerrepresentadas genera fuertes incentivos para que los recursos fiscales federales sean orientados hacia las provincias políticamente "baratas". El apoyo de sus proporcionalmente muchos gobernadores y legisladores puede ser obtenido a cambio de modestos recursos fiscales nacionales a través de transferencias.

En tiempos en que los debates en la ciencia política se empeñan en criticar la "democracia representativa" por las insatisfacciones que genera la llamada "pérdida de la calidad de la democracia", incentivando en la discusión la llamada "democracia radical", con sus improbables pretensiones de democracia directa y reivindicación de un demos más activo que se expresa en fórmulas de inaplicable concreción, como la democracia participativa, la *e-democracy*, la democracia deliberativa, la democracia inclusiva, cobra aún más fuerza la advertencia del recordado politólogo Giovanni Sartori (1994):

El resultado neto del "simplismo" –la combinación de la democracia infantil y el negativismo simplista– es que la vieja maquinaria de la política recibe muchos garrotazos, sin que nada se diga de la forma en que se la puede componer o mejorar. De hecho, cuanto más la atacamos, menos seremos capaces de repararla. Por esa misma razón, hemos dedicado todo nuestro ingenio a la ampliación de la "democracia horizontal" y en el proceso no sólo hemos descuidado, sino asimismo ridiculizado a la "democracia vertical", lo que equivale a decir que durante varias décadas aparentemente hemos olvidado, y ciertamente ignorado, que al final de cuentas la democracia es, y no puede evitar ser, un sistema de gobierno. Y cuando se descuida la función de gobierno, lo empeoramos e incluso ponemos en peligro su funcionamiento. (p. 160)

Mientras se discuten formas sofisticadas, es menester asegurar y cumplir primero con la forma de gobierno representativa, republicana y federal que marca el primer artículo de nuestra Constitución nacional, teniendo también presente la advertencia de Berlia (de Vega, 2002, p. 13) en cuanto a que los representantes del pueblo soberano no se conviertan en los soberanos representantes del pueblo.

REFERENCIAS

- BIDART CAMPOS, G. J. (1967). *Tratado elemental de Derecho Constitucional argentino*. Ediar.
- BIDART CAMPOS, G. J. (2013). *Manual de la Constitución reformada*. Ediar.
- GERVASONI, C. (2011). Una teoría rentística de los regímenes subnacionales: federalismo fiscal, democracia y autoritarismo en las provincias argentinas. *Desarrollo Económico*, 50 (200).
- GELLI, M. A. (2022). *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y Concordada* (6ª ed. ampliada y actualizada, Tomo II). La Ley.
- GIBSON, E. y Calvo, E. (2007). Federalismo y sobrerrepresentación: La dimensión territorial de la reforma económica en la Argentina. En E. Calvo y J. M. Abal Medina (h) (Eds.), *El federalismo electoral argentino: sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*. EUDEBA.
- GONZÁLEZ, J. V. (1931). *El censo nacional y la Constitución*. Instituto cultural Joaquín V. González.
- GONZÁLEZ, J. V. (2001). *Manual de la Constitución Argentina (1853-1860)* (actualizado por Humberto Quiroga Lavié con referencia a la Constitución de 1994). La Ley.
- GONZÁLEZ CALDERÓN, J. A. (1930). *Derecho Constitucional Argentino. Historia, teoría y jurisprudencia de la Constitución* (Tomo II). Lajouane.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS, REPÚBLICA ARGENTINA (2023). *Resultados definitivos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022*. https://censo.gob.ar/index.php/datos_definitivos/ consultado el 5/8/2024.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS, REPÚBLICA ARGENTINA (2023). *Censos*. <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel3-Tema-2-41>.
- LINARES QUINTANA, S. V. (1987). *Tratado de la ciencia del Derecho Constitucional* (2ª ed.). Plus Ultra.
- RAVIGNANI, E. (coord.) (1937). *Asambleas Constituyentes Argentinas: seguidas de los textos constitucionales, legislativos y pactos interprovinciales que organizaron políticamente la Nación*. Instituto de Investigaciones Históricas, Universidad de Buenos Aires.
- SARTORI, G. (1994). *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estruc-*

- turas, incentivos y resultados*. Fondo de Cultura Económica.
- TONELLI, P. G. (1992). El censo y los diputados. *La Ley*, 1992C.
- VANOSI, J. R. (1976). *Teoría constitucional*. Depalma.
- VANOSI, J. R. (1991). *Proyecto de Resolución*. Expte. Nro. 2655-D-91, Honorable Cámara de Diputados de la Nación, Buenos Aires, Argentina.
- VEGA, P. de (2002). El poder moderador. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 116. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Gobierno de España.