

**EL NÚMERO DE INTEGRANTES DE LA  
CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN: A  
PROPÓSITO DEL RECIENTE FALLO DE LA  
CÁMARA NACIONAL ELECTORAL**

*Comunicación del Dr. Pablo Hirschmann,  
en la sesión privada del Instituto de Política Constitucional,  
el 1 de agosto de 2018*



# **EL NÚMERO DE INTEGRANTES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN: A PROPÓSITO DEL RECIENTE FALLO DE LA CÁMARA NACIONAL ELECTORAL.\***

Por el DR. PABLO GUSTAVO HIRSCHMANN

## **I.-La sentencia de la Cámara Nacional Electoral.**

El 5 de julio de 2018 la Cámara Nacional Electoral sentenció la causa “Incidente de Encuentro Vecinal Córdoba H. Cámara de Diputados de la Nación – H. Senado de la Nación - Estado Nacional – Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda en autos Encuentro Vecinal Córdoba c/ Cámara de Diputados y otros s/amparo – Álvaro Zamora Consigli y Aurelio Francisco García Elorrio”.

La sentencia, de innegable contenido institucional por referirse a la composición de la Cámara de Diputados de la Nación, fue firmada por los jueces Santiago Corcuera y Alberto Dalla Vía, actuales integrantes del tribunal.<sup>1</sup> En ella la Cámara Electoral resolvió:

---

\*Publicado también en el Suplemento de Derecho Constitucional de La Ley, el 22 de octubre de 2018

1. Revocar la resolución apelada.

2. Poner lo resuelto en conocimiento del 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.

Que el Congreso “extreme los recaudos”, no significa, en este caso, “llevar algo al extremo”, primera acepción del verbo “extremar” que contiene el Diccionario de la Lengua Española. La prudente sentencia nos habla aquí de “*emplear toda la habilidad y esmero en la ejecución de algo*”, que es la sexta acepción del vocablo contenida en ese diccionario.

## II. Antecedentes de la causa.

La causa se inició en el Juzgado Federal N° 1 de Córdoba, tramitó como un amparo que, hasta ahora, lleva más de dos años desde su inicio.

Los actores demandaban que se ordenase al Poder Legislativo de la Nación que dicte la ley de representación de la Cámara de Diputados de acuerdo con los resultados del censo poblacional del año 2010. Fundaron su pretensión en los siguientes argumentos:

1. El art. 45 de la CN establece que el número de representantes será de uno 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.

---

<sup>1</sup> Si se tiene en cuenta la materia sobre la cual el tribunal se expidió, lo ideal hubiera sido que la sentencia fuese firmada por el tribunal completo (tres jueces), pero ocurre que tras el fallecimiento del Dr. Rodolfo Munné, el tercer sitial del tribunal está vacante, encontrándose bastante avanzado el trámite de cobertura destinado a completar al tribunal. No obstante ello, el desempeño profesional y la calidad personal de los actuales integrantes de la Cámara, evidenciados, entre muchas otras cosas, por tres largos lustros de continua actividad en el Tribunal, compensan con holgura esa carencia, tal como lo demuestra la solidez de los argumentos que emplearon para fundar la decisión que se comenta.

2. Ese “mandato constitucional” no ha sido cumplido por el Poder Legislativo por lo cual la integración de la Cámara de Diputados –según el número de miembros previsto en la ley 22.847- “violenta de manera manifiesta los parámetros de representación establecidos por el art. 45 de la C.N.”.

El amparo fue rechazado por el Juez Federal de Córdoba. Sus fundamentos fueron:

1. El art. 45 de la C.N. no se presenta como un mandato directo por cumplir, sino que el Congreso de la Nación, valorando circunstancias de mérito, oportunidad y conveniencia podrá hacer uso de la facultad allí otorgada.

2. No se ha configurado la inconstitucionalidad por omisión por parte del Congreso.

3. Tampoco la ley 22.847 y su aplicación constituyen una transgresión a las prescripciones del art. 45 de la Constitución Nacional.

Esa decisión fue apelada por Aurelio García Elorrio. Fundó su recurso en que:

1. Según el art. 45 el Congreso tiene la obligación de actualizar después de cada censo la representación legislativa de la Cámara de Diputados (censo de 2010).

2. Lo que es facultativo es aumentar la base de representación de número de habitantes por cada diputado. Fijar la representatividad con relación a la cantidad de habitantes de cada provincia con un criterio equitativo y razonable, después de aprobar el censo es obligatorio.

Seguidamente dictaminó el fiscal de cámara y postuló que la sentencia recurrida fuera confirmada.

### III.- Contenido de la sentencia.

Cabe notar, en primer término, que la Cámara se preocupa por precisar cuáles son los límites de la sentencia que va a dictar (v. párrafos segundo y tercero del considerando 2º). Esa demarcación de contenido está fijada por la sentencia recurrida y por el contenido de la apelación.

De ese examen la Cámara concluye que su pronunciamiento debe establecer: *Si de acuerdo con lo establecido por el art. 45 de la Constitución actualizar la base de representación del número de habitantes que corresponde a cada diputado después de la realización del censo es una obligación que la Constitución impone al Congreso, o si en realidad es una facultad que le atribuye.*

Si se trata de lo primero (obligación), corresponde revocar la sentencia.

Si en cambio es una facultad, corresponde confirmar el rechazo del amparo.

De esto y solamente de esto es sobre lo que puede y sobre lo que debe resolver la cámara en la sentencia. Naturalmente que si se pronuncia en el sentido de que pesa sobre el Congreso la obligación de actualizar la base de representación que corresponde a cada diputado y comprueba en la causa que se ha omitido el cumplimiento de esa obligación, la sentencia deberá establecer la forma en que esa omisión, teniendo en cuenta las normas legales y constitucionales, debe cubrirse.

Como surge del propio texto de la sentencia, esta se asienta sobre conceptos básicos y esenciales, relativos a las formas de gobierno y a los mecanismos que la democracia representativa emplea para designar a los miembros de la cámara popular.

Es así que a lo largo de la sentencia la Cámara Nacional Electoral nos va a hablar de:

- ° La soberanía del pueblo,

- La democracia,
- La forma representativa de gobierno,
- El sufragio,
- El sistema electoral y de las elecciones.
- El congreso bicameral y la diferencia entre la representación que corresponde al Senado y a la Cámara de Diputados.
- La importancia de los censos y la exactitud de la relación que ha de existir entre el número de habitantes y la cantidad de diputados que los representan.

La precedente reseña temática nos habla de una sentencia ideal para llevar a una clase universitaria de Derecho Político.

La Cámara Nacional Electoral recuerda a varias opiniones clásicas que se han expedido sobre estas materias y que, a esta altura nadie discute.

Forman parte de esa enumeración los dichos de James Madison (cons. 5°); Maurice Duverger (considerandos 3° y 16); Juan Bautista Alberdi (considerandos 6° y 16), Agustín de Vedia (cons. 10), Perfecto Araya (Cons. 10), Joaquín V. González (Considerandos 3° y 8°), Juan A. González Calderón (Considerandos 3°, 9°, 10, 13 y 14), Segundo V. Linares Quintana (Considerandos 5° y 9°), Manuel García Pelayo (Cons. 11), Germán Bidart Campos (Cons. 13), Carlos Fayt (Cons. 4°), y Jorge R. Vanossi (Cons. 11).

La lectura de la sentencia, en relación con estos contenidos y la manera de expresarlos por la Cámara, traen enseguida al recuerdo del lector a aquellos párrafos que la Corte Suprema de Justicia de la Nación empleo al resolver el caso “Rizzo” (Fallos: 336:760), respecto de la caracterización del control de constitucionalidad de las leyes. Se trata de citas elementales –y útiles por ello para una clase universitaria, en cursos iniciales- de

contenidos básicos que nadie debería olvidar, incluidos los destinatarios de la sentencia.

También la sentencia hace alusión a algunos trabajos doctrinarios más modernos, como son, por orden de publicación: *El censo y los diputados* de Pablo Gabriel Tonelli (La Ley 1992 – C-935); *La elección de los diputados nacionales – Presidencialismo, capitalismo y semi – democracia*, de Alberto J. Egües (La Ley 1998 – D – 1297); *Sistemas Electorales*, de Antonio A. Martino, (Advocatus, Córdoba, 1998 y la compilación de Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson titulada *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina* (FCE, México, 2007).

Seguidamente, la Cámara hace un repaso de las normas constitucionales y legales que han regido esta cuestión, cuyos pormenores veremos más adelante. Que luego veremos en detalle. También hace una breve aproximación al derecho comparado, remitiendo al Código de buenas prácticas en materia electoral de 2002, de la Comisión de Venecia y a una sentencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de El Salvador.

Tomando en cuenta todo lo expresado, el fallo interpreta la letra del artículo 45 de la Constitución, que, al referirse a la competencia regulatoria del órgano legislativo, emplea el término “fijará”, y con ello está indicando “una concreta obligación de actuar del Congreso, que pesa como un mandato distinto de la obligación genérica de legislar” e inmediatamente, en el párrafo siguiente, la Cámara se preocupa por precisar y acotar las modalidades del cumplimiento de esa obligación aclarando que: “Ello, sin perjuicio de que la elección de tal o cual base para la distribución de los cargos a elegir es una decisión que incumbe, efectivamente, al Poder Legislativo y no al Judicial” (cons. 12).

Observa la Cámara que la última actualización, que fue la establecida en julio de 1983 por el último gobierno de facto (ley 22.847), tuvo en cuenta los resultados del censo de 1980 (según el cual los habitantes de la República Argentina eran 27.949.480) y que el Congreso en su actuación ulterior hasta la fecha ha omitido



la actualización que podría haber realizado aplicando los resultados de los censos de 1991, de 2001 y de 2010 (del cual surge que hace ocho años había en la Argentina 40.117.096 habitantes).

Si se coteja el tiempo transcurrido desde que se generaron las cifras empleadas para la última actualización y el momento presente (treinta y ocho años) y la diferencia entre los guarismos del censo de 1980 y su similar de 2010 (más de doce millones de habitantes), puede concluirse que no se trata solamente de un incumplimiento sino que es algo que en política es mucho peor: un anacronismo.

Resumiendo este aspecto la Cámara precisa que la integración de la Cámara de Diputados debe adecuarse a los datos actualizados sobre la población de las respectivas provincias y la Capital Federal y decide exhortar 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.

#### **IV.- Dos aclaraciones de la sentencia técnicamente objetables, pero valiosas desde un punto de vista institucional.**

En los párrafos 2º y 3º del considerando 15 de la sentencia, la Cámara muestra los límites de su propia decisión al poner de manifiesto el rol primordial que corresponde al Congreso para regular su propia integración, tal como el tribunal lo había afirmado en el último párrafo del considerando 12. Sin embargo, precisa ahora que en el sistema republicano “...*el accionar de los tres poderes del Estado es armónico y coordinado...*” y que “...*existe cuestión justiciable si no se trata de sustituir el criterio de los otros poderes por el de los jueces sino simplemente de permitir al afectado acudir a la justicia en defensa de sus derechos*”, materia de la que ya había hecho mérito para resolver acerca de la justiciabilidad de la cuestión y la legitimación de un ciudadano para accionar en esta causa, en la sentencia dictada el 13 de junio de

2017 en estas actuaciones y a la que se hace remisión en este mismo considerando.

Una visión fríamente técnica de la sentencia no perdería aquí la ocasión de hablar de redundancias. Pero para apreciar debidamente las razones de la aclaración no debe perderse de vista la importancia de la cuestión institucional en debate, relacionada con la cercanía que ha de existir entre la densidad poblacional de la Nación y su representación en la Cámara de Diputados y la magnitud del incumplimiento que se atribuye al Congreso al demorar, por varias décadas, su adecuación a la realidad.

La segunda aclaración de la sentencia está en el último considerando, cuando expresa:

*“Que, finalmente, debe destacarse que –más allá de la adecuación antes señalada- de actualizarse la base de representación, tal como se señaló en los considerandos que anteceden, el número de integrantes de la Cámara de Diputados no necesariamente habría de variar en mucho, lo que denota lo innecesario de la modificación en la partida presupuestaria correspondiente para solventar el gasto que irrogaría la puesta en función de los eventuales nuevos cargos.*

*En efecto, este Tribunal no es ajeno a las dificultades económicas que circundan la realidad de nuestro país, por lo que no puede dejar de remarcar que, aun cuando el presente fallo se sustenta en el acatamiento de una manda constitucional –lo que, obvio es decirlo, resulta de ineludible cumplimiento-, su observancia no debería redundar en una mayor erogación para el Estado Nacional.*

*Es menester resaltar, en tal sentido, que en estos autos no se impone una obligación de proveer mayores recursos ni importa, en modo alguno, sustituir al Congreso en su función de fijar el presupuesto de la administración nacional sino solo el ejercicio de la jurisdicción en un caso concreto”*

Me atrevo a conjeturar y creo que la suposición queda ratificada de inmediato por los hechos, que los jueces insertaron

estos párrafos pensando, como corresponde con una decisión institucional en los tiempos que corren, en la “repercusión mediática” de la sentencia. De ser así acertaron porque, en general, cuando la noticia se publicó, muchos medios se aventuraron a titular: “*La justicia decidió que se aumente el número de diputados*” y, a renglón seguido, se ponía el acento en el incremento de gastos injustificados que la decisión de la Cámara Electoral acarrearía.

Ahora bien, cuando se habla de la repercusión mediática subsiguiente a la decisión, ha de pensarse, en primer término, en su mención temprana en un fragmento de un programa, acompañada, quizás, por un breve y resumido comentario, lanzados, ambos, en el intervalo entre dos espacios publicitarios. Si se pasa al contenido del mensaje es factible sospechar, que se define con los patrones de la simplificación que pueda resultar más atrayente, que no siempre, como ocurre en este caso, es la exacta.

Con suerte madrugarán los especialistas, sin tiempo suficiente, salvo algún don particular, para encuadrar la cuestión en sus precisos términos. Responderán, si es que realmente lo hacen, preguntas de neófitos generalmente ilustrados sólo por los titulares de las noticias, leídos al pasar en su rutina matinal y tratando de explicar la novedad para ponerla al alcance de quien comienza a conducir el taxi, o a preparar el desayuno, mientras apronta a sus hijos para que lleguen en hora a la escuela.

Posiblemente, la previsión de esas circunstancias explique la inclusión en la sentencia de estos párrafos. Una técnica aconsejable respecto de una decisión de contenido institucional enseña a quien supone dominar una rama del conocimiento en su más alto nivel que es necesario concebir la sentencia, redactarla y firmarla pensando en quienes tengan más dificultades para entenderla.

A mi juicio, hay aquí un desacierto y un acierto en la sentencia. Creo desacertado –aunque se dirija a profanos– que la sentencia suponga que al cumplir con la manda constitucional necesariamente va a aumentar el número de los diputados. Para citar un solo ejemplo en el que esto no sucedió cabe recordar que

entre 1910 y 2010 la población de Estados Unidos pasó de 92.228.496 a 308.745.538 habitantes, sin embargo, en la Cámara de Representantes, desde 1910 hasta la actualidad, el número de representantes se mantiene en 435.

El indudable acierto está –si esta parte de la sentencia se dirige a profanos- en haber resaltado –al poner la frase entre guiones- que ella “resulta de ineludible cumplimiento”.

### **V.- La sentencia como disparador. Algunos comentarios.**

Una sentencia que condena a los demandados a cumplir con una obligación constitucional, pero limita su condena a exigir que se “extremen” los recaudos para consumir esa manda, llevará a algunos a opinar que no es una sentencia al no contener una decisión de condena en términos categóricos. La ortodoxia les dará la razón, pero, como siempre lo ha exhibido la jurisprudencia de los tribunales superiores (o constitucionales en los sistemas de control concentrado), muchas veces las sentencias de naturaleza institucional –como este caso- son heterodoxas y modulan sus efectos, pudiendo limitar sus alcances a poner en evidencia la existencia de una situación que debe remediarse a fin de respetar al orden constitucional, haciendo manifiesta también su opinión en ese sentido.

La sentencia opera entonces como un disparador. Quienes quieran sostener un orden político que no encaja en el orden constitucional, quedarán advertidos por la decisión institucional. Quienes pretendan realizar los cambios necesarios agregarán a su empeño el estímulo que resulta de contar con una respuesta institucional favorable, negada a sus adversarios.

La sentencia llamará la atención de muchos que, hasta entonces, podían permanecer ajenos al tema y a su importancia. Dará lugar a nuevas propuestas y debates en la sociedad, que terminarán por manifestarse mediante decisiones políticas. Nada

impide que en el futuro de la causa pudiera existir, si están dadas las condiciones en el caso, un pronunciamiento más enérgico.

**a. Una palabra, con algo de enojo, sobre las objeciones de los actores institucionales a la legitimación del actor.**

Un tema mencionado por la sentencia es el relativo a la legitimación que cabe reconocer a un ciudadano que pide amparo a la justicia por la omisión en que incurre el Congreso al no adecuar - de acuerdo con las normas constitucionales- su representación en la Cámara de Diputados.

Se trató de un incidente que la Cámara Electoral **resolvió en 2016**, en términos favorables a los actores y que –sin embargo- formó parte de las apelaciones de la Cámara de Diputados, del Senado y del Ministerio del Interior (v. considerando 2º, primer párrafo), que la cámara rechazó remitiendo a su anterior decisión.

Es de apuntar que la persistencia de los recurrentes –por el rol institucional que les corresponde- con esta cuestión debe ser un motivo de alarma en tiempos en los que el régimen representativo es cuestionado con términos severos y muchas veces irracionales.

Muchos juicios de valor -algunos buenos y otros no- se pueden formular sobre la democracia representativa. En lo personal, debo confesar que todas las mañanas comienzo agradeciendo a Sieyés, a Madison, a Blackstone, a Stuart Mill, a Alberdi y a nuestros constituyentes por vivir en una democracia representativa.

Es que se trata de la forma de gobierno que, con una natural evolución durante varios siglos, permitió armonizar –mediante una Constitución- a la democracia con la vigencia de los derechos y las garantías.

Históricamente y con diversos matices y particularidades, fue la democracia representativa la que desde el siglo XVII, hasta comienzos del siglo XX, enfrentó y venció al absolutismo; ella fue quien, promediando el siglo XX, derrotó al fascismo y también,

cerca del final de esa centuria, doblegó a los regímenes inspirados en el comunismo.

Como es natural con cada forma de gobierno, desde tiempos de Platón hasta la actualidad, la democracia representativa ha sido objeto de críticas.

Posiblemente uno de los momentos en que las críticas fueron más intensas, tanto por su agudeza como por la verosimilitud de los defectos que sus fustigadores le señalaban, fue la década de 1930, cuando la democracia representativa era cuestionada desde la izquierda y desde la derecha (especialmente, en este último caso, por Carl Schmitt).

Tras la caída de los regímenes totalitarios que encarnaban en la realidad las ideas de sus críticos –de izquierda y de derecha– la democracia representativa se recuperó con bríos renovados.

Muchos factores concurren actualmente para sostener las críticas al sistema representativo. Aunque la Historia, como tal, no se repite, no deja de ser cierto que los tiempos actuales algún parecido tienen con los años 30 del siglo pasado. Es importante, una vez más, que la democracia representativa con sus mejores actores y métodos encuentre la salvaguarda de sus valores y principios, materializados por medio de mecanismos destinados a asegurar el goce de los derechos que hacen a la dignidad humana. Es preciso tener conciencia, especialmente, entre quienes la dirigen, de cuánto es lo que se encuentra en juego en la actual crisis de la democracia representativa.

Es posible conjeturar que eso no es lo que sucede con varios de los partícipes institucionales en este proceso. Se trata –nada menos– que del Poder Ejecutivo Nacional, representado en esta causa por el Ministerio del Interior y Obras Públicas, la Cámara de Diputados de la Nación, el Senado y el juez de primera instancia.

Qué mantengan la pretensión de que un ciudadano no está habilitado para reclamar judicialmente cuando su representación se ve erosionada por la inacción –contraria a la Constitución– de los poderes políticos del Estado es un indicio de que sus ideas respecto

de la democracia representativa no sólo son retrógradas, sino que también –de acuerdo con los tiempos que corren– son imprudentes.

¿Por qué retrógradas? Cuenta Herman Finer que la Asamblea Constituyente revolucionaria de Francia que aprobó la Constitución de 1791, dispuso, bajo la inspiración de Sieyès, que la Nación es soberana y que sólo ejercen su representación los diputados que forman la Asamblea Legislativa, que era unicameral.

Para así resolverlo en la Asamblea se dieron varias razones destinadas a legitimar al gobierno representativo. Ellas fueron:

1) La deliberación es imposible en un territorio extenso y con un gran número de personas a quienes consultar.

2) Que era innecesario aceptar la opinión de todos los ciudadanos, era suficiente formar una minoría directora, previa selección.

3) Que no todo el mundo tiene el tiempo disponible, ni la instrucción suficiente para poder juzgar debidamente a la Constitución.

4) Que donde no existe un procedimiento sistemático prevalecen los modos desordenados y la demagogia.

5) Para asegurar los beneficios de la división del trabajo era bueno que los ciudadanos permitiesen que unos determinados representantes ejercieran la función del Gobierno.

Y, finalmente, arriesga Finer<sup>2</sup>, una razón, omitida en la enunciación, pero presente en la decisión: **Los diputados, como claramente lo demuestran estos debates, gozaban siendo diputados y deseaban continuar siéndolo.**

¿Por qué imprudentes? Porque la idea de la representación que tienen la Cámara de Diputados, el Senado y el Ministerio del Interior y el juez de primera instancia al objetar la legitimación del ciudadano en este caso, trasluce la convicción de que la iniciativa,

---

<sup>2</sup>Finer, Herman, *Teoría y Práctica del Gobierno Moderno*, Tecnos, Madrid, 1964, pág. 275.

el planteo y la decisión sobre los asuntos concernientes a la representación corresponden exclusivamente a los representantes y no a los representados. Es la vieja idea, propia de una “democracia de notables” superada durante el Siglo XX, según la cual bastaba con que el ciudadano votara, eligiese –de acuerdo con las posibilidades que le ofrecen los partidos políticos- y concediera de esa manera un cheque en blanco al representante para que actúe en su nombre durante todo su mandato.

Se trata de una idea retrógrada (actualmente inviable), acerca del contenido y de los alcances del gobierno representativo, jaqueado desde fines de la década de 1970 hasta la actualidad, por la crisis del estado de bienestar; hostigado en el goce de los derechos y libertades, desde los atentados de septiembre de 2001 y las respuestas que frente a la inseguridad dan los gobiernos y cercado por la crisis financiera desatada en 2008, cuyos causantes y beneficiarios no alcanza a controlar.

Poniendo el foco en nuestra cercanía, cabe observar que al primitivismo en las concepciones y decisiones sobre el régimen representativo de los actores institucionales, evidenciado en esta causa por su oposición a la legitimación activa de un ciudadano en cuestiones que hacen a su representación, se opondrán alternativas también primitivas –bien conocidas por los dirigentes y los ciudadanos-, conformando una fusión que desnuda la endeblez y la precariedad de un sistema político.

Si se recuerda a la crisis social, económica y política de los años 2001/2002, donde afloraron esas alternativas al régimen representativo se puede comenzar con la feta de salame o mortadela dentro del sobre electoral; proseguir con los cacerolazos y los piquetes al grito de “¡que se vayan todos!”. Puede evocarse también al asambleísmo bizarro, que inspirado en los soviets y formalizado como murgas, subsiste actualmente en algunos inmuebles ocupados de San Telmo y Monserrat. Cabe, finalmente, incluir en la enumeración a las barras bravas celulares y violentas, de curiosa subsistencia y obscura financiación, como “Quebracho” o el anarco indigenismo (sorprendente e imaginativo contubernio del Príncipe Kropotkin y el Ranquel Baigorrita); o jerárquicas y



disciplinadas (quizás un paso previo a la semimilitarización) como la Túpac Amaru.

En un régimen representativo vigoroso y consolidado, la iniciativa de actualizar la representación democrática no queda en las exclusivas manos de patanes, fatuos o engreídos, sino que debe nacer de las autoridades, empezando por la que por alguna razón se ha llamado la “cámara popular”. No es necesario allí que ningún ciudadano u organización hagan presentación alguna para que – después de cada censo- la actualización de la representación se ponga en marcha y se realice. Menos aún hace falta que un ciudadano accione judicialmente para que se condene al Estado a cumplir con sus obligaciones constitucionales. Pero el colmo de la desvergüenza, se da cuando, como ocurre en este caso, los principales actores del régimen representativo oponen al ciudadano que accionó su falta de legitimación: *Quam parva sapientia regitur mundus!*

El indispensable fortalecimiento del régimen representativo depende de su renovación a partir de sus mejores aspectos. Ellos son: la transparencia, el acceso a la información, la eficacia, la responsabilidad, el pluralismo, la deliberación y el consenso, la tolerancia y la convivencia armónica y pacífica entre ideas o puntos de vista adversos. El saber ceder espacio a la participación, cuando es necesario y conveniente para el bien común, y la intermediación entre representante y representados.

#### **b. El número de diputados.**

Hasta tal punto radica la complejidad de esta cuestión, que ha llegado a afirmarse que *“ningún problema político es tan poco susceptible de hallar una solución precisa como el que se refiere al número que más convenga fijar a una legislatura representativa”* (Madison, James, *El federalista*, traducción de Gustavo R. Velasco, FCE, México, 2006, págs. 235/236, citado en la sentencia de la Cámara, Cons. 5°). El mismo autor sostiene que *“cuanto mayor es el número de los integrantes de una asamblea, cualquiera sea el carácter de los mismos, mayor es el predominio de la pasión*

sobre la razón. Luego, cuanto mayor es el número, mayor será la proporción de miembros con información limitada y débiles capacidades”. (James Madison en Hamilton, A., Madison, J. y Jay, J., *El federalista*, FCE, México 1994, págs. 246 a 250, citado en Amaya, Jorge A., *Marbury v. Madison – Origen, argumentos y contraargumentos del control judicial de constitucionalidad*, 5° ed. Actualizada y ampliada, Astrea, Bs.As., 2017, pág. 4). La cita preanuncia la prohibición de disminuir la base de representación de la Cámara de Diputados, que contiene el art. 45 de la Constitución Nacional, para evitar los riesgos que plantea una asamblea excesivamente numerosa.

En ese entendimiento, se expresó que “*el número adecuado de miembros que debe tener la Cámara de Diputados [...] está en el justo medio: ni ha de ser aquél un cuerpo de tan reducido número de miembros como para que se afecte el principio de la colegialidad, corolario de la representatividad que debe tener dicho órgano gubernativo, ni de una cantidad tan grande que conspire contra un funcionamiento eficiente*” (Linares Quintana, Segundo V., *Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional*, Tomo 9, ed. Alfa, Buenos Aires, 1963, pág. 215).

En la determinación del número más ajustado para la composición de una cámara de genuina representación popular, al igual que los sistemas electorales, concurren dos principios funcionales que es necesario equilibrar: la receptividad y la eficacia.

El armado de una cámara popular, por su carácter de órgano representativo y deliberativo, debe ser **receptivo**, de manera de posibilitar que, en el marco de una democracia pluralista, la mayor cantidad de ideas, de voces y de voluntades estén presentes en ella para proponer, debatir y decidir.

Pero en su condición de órgano legislativo, de gobierno y de control, es necesario que la cámara sea también **eficaz**, es decir, que perciba las demandas cotidianas de la sociedad, que las coordine, fije entre ellas las prioridades y, tras deliberar, dé las respuestas normativas o políticas que la sociedad espera de ella.

Una cámara excesivamente receptiva –como advertía Madison- tendrá demasiados obstáculos para formular un entendimiento común y ser eficaz. Una cámara obsesionada con la eficacia –cómo nos enseñaba Linares Quintana- será víctima del voluntarismo y de la tecnocracia y pronto se alejará de la realidad cuya representación imagina.

### **c. Antecedentes constitucionales:**

#### **1) La Constitución de 1819.**

Organizaba un poder legislativo bicameral. No establecía un número fijo de diputados para integrar la Cámara de Representantes, pero disponía que:

“**Art. 4º** La Cámara de Representantes se compondrá de Diputados elegidos en proporción de uno por cada veinte y cinco mil habitantes, ó una fracción que iguale el número de diez y seis mil”.

#### **2) La Constitución de 1826.**

Instituía un poder legislativo bicameral, tampoco estableció un número fijo de diputados para integrar la Cámara de Representantes, pero organizaba la integración de la primera legislatura distribuyendo el número de diputados, cuyo total era 49, por provincias y por la capital. Regulaba, para futuras legislaturas, la actualización del número de integrantes de acuerdo a las conclusiones de los censos, que sólo podían renovarse cada ocho años.

**Artículo 10º** - “La cámara de representantes se compondrá de diputados elegidos por nombramiento directo de los pueblos, y a simple pluralidad de sufragios, en la proporción de uno por quince mil habitantes; o de una fracción que iguale al número de ocho mil”.

**Artículo 11º** - “Los diputados para la primera legislatura se nombrarán en la proporción siguiente: por la capital, cinco; por el territorio desmembrado de la capital, cuatro; por la provincia de

Córdoba, seis; por la de Catamarca, tres; por la de Corrientes, tres; por la de Entre Ríos, dos; por la de Montevideo, cuatro; por la de Mendoza, dos; por la de Misiones, uno; por la de La Rioja, dos; por la de Salta y Jujuy, tres; por la de Santiago del Estero, cuatro; por la de San Juan, dos; por la de San Luis, dos; por la de Santa Fe, uno; por la de Tucumán, tres; y por la de Tarija, dos”.

**Artículo 12°** - “Para la segunda Legislatura deberá realizarse el censo general, y arreglarse a él el número de diputados; pero ese censo sólo podrá renovarse cada ocho años”.

### **3) La Constitución de 1853.**

Siguiendo bastante de cerca a su precedente de 1826, fijó la base de representación de habitantes por cada diputado, estableció la composición de la primera legislatura (50 diputados) y dispuso la actualización de la base tras la realización de los censos, entre los cuales debía pasar al menos el plazo de diez años.

**Artículo 33.**—“La Cámara de Diputados se compondrá de representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias y de la Capital, que se consideran a este fin como distritos electorales de un solo Estado, y a simple pluralidad de sufragios en razón de uno por cada veinte mil habitantes, o de una fracción que no baje del número de diez mil.”

**Artículo 34.**—“Los diputados para la primera legislatura se nombrarán en la proporción siguiente: por la Capital seis (6); por la provincia de Buenos Aires seis (6); por la de Córdoba seis (6); por la de Catamarca tres (3); por la de Corrientes cuatro (4); por la de Entre Ríos dos (2); por la de Jujuy dos (2); por la de Mendoza tres (3); por la de La Rioja dos (2); por la de Salta tres (3); por la de Santiago cuatro (4); por la de San Juan dos (2), por la de Santa Fe dos (2); por la de San Luis dos (2); y por la de Tucumán tres (3).”

**Artículo 35.**—“Para la segunda legislatura deberá realizarse el censo general, y arreglarse a él el número de diputados; pero este censo sólo podrá renovarse cada diez años.”

### **4) La reforma de 1860.**

El único cambio que introdujo fue en el artículo 34, que pasaba ahora a ser el 38 a fin de englobar en la provincia de Buenos Aires, la representación que en el texto de 1853, había sido distribuida entre la Capital y la provincia de Buenos Aires.

**Artículo 37.**–“La Cámara de Diputados se compondrá de representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias y de la Capital, que se consideran a este fin como distritos electorales de un solo Estado, y a simple pluralidad de sufragios en razón de uno por cada veinte mil habitantes, o de una fracción que no baje del número de diez mil.”

**Artículo 38.**–“Los diputados para la primera legislatura se nombrarán en la proporción siguiente: por la provincia de Buenos Aires doce (12); por la de Córdoba seis (6); por la de Catamarca tres (3); por la de Corrientes cuatro (4); por la de Entre Ríos dos (2); por la de Jujuy dos (2); por la de Mendoza tres (3); por la de La Rioja dos (2); por la de Salta tres (3); por la de Santiago cuatro (4); por la de San Juan dos (2), por la de Santa Fe dos, (2); por la de San Luis dos (2); y por la de Tucumán tres (3).”

**Artículo 39.**–“Para la segunda legislatura deberá realizarse el censo general, y arreglarse a él el número de diputados; pero este censo sólo podrá renovarse cada diez años.”

## 5) La reforma de 1898.

Bajo el influjo de los resultados del segundo censo de población realizado en 1895, que, comparados con los del censo de 1869, reflejaban un claro cambio en la demografía el país, era necesario incrementar la base de representación para que la cámara no fuera muy numerosa y flexibilizar su actualización. También se estableció que el Congreso fijaría la nueva base tras la realización de cada censo y la prohibición de disminuir la base fijada con anterioridad.

**Artículo 37.**–“La Cámara de Diputados se compondrá de representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias y de la Capital, que se consideran a este fin como distritos electorales de un solo Estado, y a simple pluralidad de sufragios. **El número de representantes será de uno por cada treinta y tres mil habitantes o fracción que no baje de 16.500.**

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.**”

#### **6) La Constitución de 1949 (rigió hasta 1956).**

Los cambios relacionados con el número de diputados fueron notables y acordes con los requerimientos que la demografía y la buena técnica exigían.

Ellos fueron:

a) Fijó la base en cifras inteligibles que facilitaban los cálculos de la representación.

b) Atribuyó a cada provincia un mínimo de dos diputados.

c) Dispuso que la realización del censo se efectuara cada diez años en forma obligatoria.

**Artículo 42.**–“La Cámara de Diputados se compondrá de representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias y de la Capital, que se consideran a este fin como distritos electorales de un solo Estado, y a simple pluralidad de sufragios. **El número de representantes será de uno por cada cien mil habitantes o fracción que no baje de 50.000.** Después de la realización del censo general, que se efectuará cada diez años, el Congreso fijará la representación con arreglo a aquél, pudiendo aumentar pero no disminuir la base expresada para cada diputado. **La representación de cada distrito no será inferior a dos.**”

#### **7) La reforma de 1994.**

El único cambio que se hizo en esta materia alude a la inclusión como distritos electorales a la Ciudad de Buenos Aires y a la Capital en caso de que fuese trasladada de esa sede.

**Artículo 45.**–“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 de 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.”

#### **4. El número de diputados de acuerdo con las leyes y los censos.**

##### **a. Los censos.**

Si hay dos cosas relacionadas con el aspecto más racional que puede tener un buen gobierno, esas cosas son el censo y el catastro. El censo es como el inventario en un comercio, permite saber con qué se cuenta.

La República Romana ponía el censo a cargo de los magistrados de la mayor jerarquía cuya experiencia y prudencia quedaban evidenciadas por la culminación del *cursushonorum*: los censores.

El censo, que se realizaba cada cinco años, permitía definir la posición que ocupaba cada uno de los integrantes de la comunidad (ciudadano, extranjero o esclavo; *sui juris o alieni iuris*; propietario o proletario) y su aptitud para contribuir con la República. El propietario concurría con sus bienes (de ahí que cuando el derecho de votar se reconoce solamente si se posee un caudal económico mínimo se habla de sufragio censitario) y el proletario contribuía con la fuerza y el vigor propios y de sus hijos.

La subsistencia de la República y la eficacia de sus instituciones dependían de la rigurosidad del censo y por eso se encomendaba su realización a los censores.

La institución censal pasó a otra república ejemplar organizada a fines del siglo XVIII, como una democracia representativa: Los Estados Unidos de América.

Precisamente el Artículo Primero, Sección Segunda, cláusula tercera, de la Constitución norteamericana, antecedente del artículo 45 de nuestra Constitución, estableció el prorrateo del total de la población de cada estado a los fines de asignarle el número de bancas que les correspondería en la Cámara de Representantes.

La cláusula norteamericana –fiel expresión de un pragmático acuerdo entre partes con intereses divergentes- estableció que el cálculo debía efectuarse sobre la suma total de personas libres, con la exclusión de los indios no sujetos al pago de contribuciones y la inclusión de tres quintos de los restantes (esclavos). A partir de esa base se acordó que habría un representante cada treinta y tres mil habitantes.

Como en nuestra Constitución, la Constitución norteamericana fijó el número de representantes que correspondía a la primera legislatura, estableció que esa composición debía ajustarse a los resultados del primer censo –que se realizaría dentro de los tres años siguientes a la primera sesión del Congreso- y reajustarse con los censos que se realizarían, en lo sucesivo, cada diez años.

Además, dispuso que ningún Estado podía dejar de tener, al menos, un representante.

## **b. El número de diputados.**

### **I) Desde 1854 a 1872.**

La Cámara de Diputados tuvo cincuenta integrantes entre 1854 y 1872.

### **II) Desde 1872 hasta 1898.**

El primer censo nacional de población se hizo en 1869, durante la presidencia de Domingo Faustino Sarmiento, el número de habitantes resultó: 1.877.490. El Congreso lo aprobó por la ley 565 y la ley 580 de 1872, ajustó el número de diputados a los resultados del censo.

El total fueron 86 diputados, que se distribuyeron de la siguiente forma: Buenos Aires 25 diputados, Catamarca 4 diputados, Córdoba 11, Corrientes 6 diputados, Entre Ríos 7 diputados, Jujuy 2 diputados, La Rioja 2 diputados, Mendoza 3 diputados, Salta 4 diputados, San Juan 3 diputados, San Luis 3



diputados, Santa Fe 4 diputados, Santiago del Estero 7 diputados, Tucumán 5 diputados.

La federalización de la ciudad de Buenos Aires, trajo como consecuencia la distribución de los 25 diputados de la Provincia de Buenos Aires, atribuyendo 19 diputados a la Provincia y 6 a la Capital Federal.

### **III) Desde 1898 hasta 1916.**

El segundo censo, realizado en 1895 (veintiséis años después del primero), estableció que en la República había 4.044.911 habitantes, fue aprobado por ley en septiembre de 1897 y, entre otros aspectos, mostró dos cambios profundos. El primero de ellos fue un crecimiento importante del número de habitantes (+115,4%) esto dio lugar a una reforma de la Constitución. El segundo cambio fue que ese incremento había sido claramente desigual, beneficiando ostensiblemente a las provincias situadas en la Región Pampeana y el Litoral, lo que no ocurrió en otros lugares (Cuyo y el Noroeste).

Hemos visto que en 1898 fue reformado el artículo 37 de la Constitución. Se aumentó la base de representación y se flexibilizó su actualización, encomendando al Congreso de después de cada censo fijara esa base, facultándolo para aumentarla y prohibiendo su disminución.

Por aplicación de esa enmienda, la ley fijó el número de diputados en 120, que quedaron distribuidos de la siguiente manera: Capital Federal 20 diputados, Buenos Aires 20 diputados, Catamarca 3 diputados, Córdoba 11 diputados, Corrientes 7 diputados, Entre Ríos 9 diputados, Jujuy 2 diputados, La Rioja 2 diputados, Mendoza 4 diputados, Salta 4 diputados, San Juan 3 diputados, San Luis 3 diputados. Santa Fe 12 diputados, Santiago del Estero 5 diputados y Tucumán 7 diputados.

Sin embargo, a pesar de que la cuestión fue debatida a partir de planteos efectuados por representantes de las provincias cuya

población tuvo un mínimo crecimiento, no se fijó, como hace el antecedente norteamericano, una representación mínima por provincia.

#### **IV) Desde 1916 hasta 1952.**

El tercer censo nacional se realizó en 1914, determinó que en nuestro país había 7.903.662 habitantes; que en diecinueve años la población aumentó en un 95,4%, y que también se había acentuado su desigual distribución.

De acuerdo con los resultados del censo, la ley 10.834 estableció que 158 era el total de diputados, distribuidos de la siguiente manera: Capital Federal 32 diputados, Buenos Aires 42 diputados, Catamarca 2 diputados, Córdoba 15 diputados, Corrientes 7 diputados, Entre Ríos 9 diputados, Jujuy 2 diputados, La Rioja 2 diputados, Mendoza 6 diputados, Salta 3 diputados, San Juan 3 diputados, San Luis 3 diputados, Santa Fe 19 diputados, Santiago del Estero 6 diputados y Tucumán 7 diputados.

#### **V) Desde 1952 hasta 1955.**

Con la reforma de 1949, que tuvo en cuenta los resultados del cuarto censo de población, realizado en 1947 (15.893.811 habitantes), el total de diputados, de acuerdo con las normas constitucionales, que asignaban además un mínimo de dos diputados por provincia, fue de 155. Ese número pasó a 157 con la provincialización de algunos territorios nacionales, como Misiones.

#### **VI) Desde 1958 hasta 1960.**

En 1957, puesta fuera de vigor la reforma de 1949, el decreto ley 15.100/57, antecedente de la institucionalización que tendría lugar en 1958, dispuso –teniendo en cuenta los resultados del censo de 1947- que la Cámara de Diputados tendría un diputado cada 85.000 habitantes o fracción no inferior a 42.500. La Cámara tendría un total de 187 diputados, distribuidos de la siguiente

forma: Capital Federal 35 diputados, Buenos Aires 50 diputados, Catamarca 2 diputados, Córdoba 18 diputados, Corrientes 6 diputados, Chaco 5 diputados, Chubut 1 diputado, Entre Ríos 9 diputados, Formosa 1 diputado, Jujuy 2 diputados, La Pampa 2 diputados, La Rioja 1 diputado, Mendoza 7 diputados, Misiones 3 diputados, Neuquén 1 diputado, Río Negro 2 diputados, Salta 3 diputados, San Juan 3 diputados, San Luis 2 diputados, Santa Cruz 1 diputado, Santa Fe 20 diputados, Santiago del Estero 6 diputados, Tucumán 7 diputados.

### **VII) Desde 1960 hasta 1966.**

Durante la presidencia de Arturo Frondizi se va a producir un cambio importante que, mediante la ley 15.264, determinará que el número de diputados no sólo va a resultar del prorrateo de bancas entre el número de habitantes, sino que la ley, acercándose a la Constitución de 1949, y alejándose de la de 1853, reformada en 1860, 1866, 1898 y 1957, que era la vigente, atribuirá a las provincias un mínimo de dos diputados.

Los argumentos a favor de esa atribución están en el Mensaje que remitió el Presidente al Congreso acompañando el proyecto de ley y fueron reproducidos en el debate en la Cámara de Diputados por el diputado oficialista Ezequiel Cortés. Su refutación correspondió al diputado y dirigente de la Unión Cívica Radical del Pueblo Aldo Tesio. Remito a la lectura de ese debate, el más profundo que se hizo en el Congreso sobre este tema, reproducido en: Linares Quintana, Segundo V., *Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional Argentino y Comparado*, T. 9, ed. Alfa, Buenos Aires, 1963, págs. 221 a 231.

La ley 15.264 se aplicó para las elecciones de diputados nacionales de 1960, 1962 y 1964. La Cámara tendría un total de 192 diputados.

### **VIII) Desde 1973 hasta 1976.**

El sexto censo nacional, realizado en 1970 dio como resultado que en la República Argentina había 23.364.431 habitantes. Sobre la base de esos resultados la ley 19862, destinada a regular el proceso de institucionalización que comenzaría en 1973 y se extendería hasta 1976, **dispuso que el número de diputados a elegir será de uno por cada ciento treinta y cinco mil habitantes o fracción que no baje de sesenta y siete mil quinientos**, tomándose como base, a tal efecto, el censo practicado en 1970. A dicha representación –dispuso la ley- se agregará, por cada distrito, la cantidad de tres diputados, que será la mínima que le corresponda en la Cámara de Diputados de la Nación: con excepción del pueblo del Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sud que será de dos.

Eso llevó a que durante ese período institucional, iniciado el 25 de mayo de 1973, que culminó con el derrocamiento de Isabel Perón el 24 de marzo de 1976, el número de diputados nacionales pasara a ser 243. El gobierno de facto que aprobó esa norma al asignar tres diputados -como mínimo- por provincia, alejaba aún más que la ley 15.264, la representación de los diputados prevista en la Constitución. Los diputados se distribuían de la siguiente forma: Capital Federal 25 diputados, Buenos Aires 67 diputados, Catamarca 4 diputados, Córdoba 18 diputados, Corrientes 7 diputados, Chaco 7 diputados, Chubut 4 diputados, Entre Ríos 9 diputados, Formosa 5 diputados, Jujuy 5 diputados, La Pampa 5 diputados, La Rioja 4 diputados, Mendoza 10 diputados, Misiones 6 diputados, Neuquén 4 diputados, Río Negro 5 diputados, Salta 7 diputados, San Juan 6 diputados, San Luis 4 diputados, Santa Cruz 4 diputados, Santa Fe 19 diputados, Santiago del Estero 7 diputados, Tierra del Fuego 2 diputados y Tucumán 9 diputados.

### **IX) Desde 1983 hasta la actualidad (2018).**

Ese alejamiento se acentuó con la ley 22.847, destinada a regular la institucionalización iniciada el 10 de diciembre de 1983. El artículo 3° de la ley dispuso que: “El número de diputados

nacionales a elegir será de uno por cada 161.000 habitantes o fracción no menor de 80.500. A dicha representación se agregará, por cada distrito, la cantidad de tres (3) diputados, no pudiendo en ningún caso ser menor de cinco (5) diputados ni inferior a la que cada distrito tenía al 23 de marzo de 1976. El Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sud, elegirá dos (2) diputados”.

Esta ley, aprobada el 12 de julio de 1983, por el general Reinaldo Bignone, secundado por el general Llamil Reston, estuvo inspirada en los resultados del censo de 1980 (27.947.446 habitantes) tiene treinta y cinco años de una vigencia apenas alterada por la provincialización de Tierra del Fuego, que llevó el número de diputados de 254 a 257 que son los que la Cámara tiene en la actualidad. Han pasado treinta y cinco años con gobiernos de diferentes coloraturas, treinta y cinco años con mayorías legislativas de todos los plumajes, ha pasado una reforma constitucional, que se sujetó en la elección de los convencionales a esta ley de facto que alejó a la representación de los diputados de las normas constitucionales y que aún se encuentra en vigor.

La exposición de los motivos que tuvieron los dos generales para sostener esta alteración fue lacónica al afirmar que ella estaba destinada a “compensar las peculiares diferencias entre una y otra provincia”. Por entonces –julio de 1983- el candidato presidencial que finalmente triunfó –el Dr. Raúl Alfonsín- había denunciado un “pacto militar-sindical”. Cabe hacer notar que en las elecciones de 1983, las ocho provincias más beneficiadas por esta distorsiva representación tenían gobernadores peronistas o neoperonistas, lo que puede tomarse como un indicio de la veracidad de la denuncia de Alfonsín.

Actualmente, sobre la base de esta ley, la Cámara de Diputados tiene un total de 257 diputados, distribuidos de la siguiente forma: Capital Federal 25 diputados, Buenos Aires 70 diputados, Catamarca 5 diputados, Córdoba 18 diputados, Corrientes 7 diputados, Chaco 7 diputados, Chubut 5 diputados, Entre Ríos 9 diputados, Formosa 5 diputados, Jujuy 6 diputados, La Pampa 5 diputados, La Rioja 5 diputados, Mendoza 10 diputados,

Misiones 7 diputados, Neuquén 5 diputados, Río Negro 5 diputados, Salta 7 diputados, San Juan 6 diputados, San Luis 5 diputados, Santa Cruz 5 diputados, Santa Fe 19 diputados, Santiago del Estero 7 diputados, Tierra del Fuego 5 diputados y Tucumán 9 diputados.

## **5. Distorsiones.**

La doctrina ha señalado el desfase que produce la inclusión de diputados “postizos”, que la ley 22.847 efectuó en la representación de algunos distritos en la Cámara de Diputados:

Nueve provincias, que suman 3.461.816 habitantes, tienen 45 diputados. Santa Fe con 3.300.000 habitantes y Córdoba con 3.300.000 habitantes, tienen 19 y 18 diputados, respectivamente. La Ciudad de Buenos Aires, con menos población (-400.000 habitantes), tiene 25 diputados, mientras que Santa Fe y Córdoba tienen 19 y 18 diputados, respectivamente.

La provincia de Buenos Aires: Un diputado cada 222.777 habitantes. La provincia de Tierra del Fuego un diputado cada 25.238 habitantes.

## **6. Tres lecturas –a diferentes niveles- de la sentencia.**

### **a) El primer nivel: la lectura literal.**

Como hemos visto la sentencia de la Cámara tuvo en miras que el Congreso ajustase la base de representación prevista en el art. 3 de la ley 22.847, según la cual hay un diputado cada 161.000 habitantes o fracción no inferior a 80.500, cifras establecidas de acuerdo con los resultados del censo de 1980, a los resultados que corresponden al censo de 2010. No dijo más que eso. No habló de los diputados que –sin base constitucional- agregó la ley 15.264, e incrementaron las leyes 19.862 y 22.847, que aquí llamamos diputados “postizos”, utilizando esta acepción en el sentido de aquello “*que no es natural ni propio, sino agregado, imitado*”.

Establecido de esa manera el contorno de la resolución del tribunal, la mera actualización podría hacerse de distintas formas.

Una de ellas podría pasar por dividir el número actual de habitantes por los guarismos que fija el artículo 3° de la ley 22.847 (lo que implicaría la sustitución del cuadro anexo a dicho artículo que establece el número de habitantes por distrito).

De ser así, debemos dividir los 40.117.096 habitantes que midió el censo del 27 de octubre de 2010, por los 161.000 que establece la ley para fijar la base de representación, el resultado da: 249 diputados, ocho menos que los que hay actualmente.

Pero, como el artículo 3° de la ley 22.847 mantiene otros contenidos, a esa cifra hay que sumar a los diputados “postizos”, el plantel entonces, si se añaden 3 diputados por provincia, aumenta a 321 diputados. Habría que agregar uno más (322), para completar los cinco diputados que –como mínimo- la ley atribuye a las provincias para completar el plantel de Tierra del Fuego y añadir cuatro más (326) para completar el número que la ciudad de Buenos Aires tenía hasta el 23 de marzo de 1976. En definitiva, el resultado, sumando a los diputados “constitucionales” y a los “postizos”, implicaría un aumento de 69 diputados. ¿Cómo se repartirían? Veamos a los distritos indicando seguidamente la diferencia con la composición actual: Provincia de Buenos Aires 100 diputados (+30), Córdoba 23 (+5), Santa Fe 23 (+4), Ciudad de Buenos Aires 25, Mendoza 14 (+4), Tucumán 13 (+4), Entre Ríos 11 (+2), Salta 10 (+ 3), Misiones 9 (+2), Chaco 9 (+2), Corrientes 9 (+2), Santiago del Estero 8 (+1), San Juan 7 (+1), Jujuy 7 (+1), Río Negro 8 (+3), Neuquén 7 (+2), Formosa 6 (+1), Chubut 6 (+1), San Luis 6 (+1), Catamarca 5, La Rioja 5, La Pampa 5, Santa Cruz 5, Tierra del Fuego 5.

Otra posibilidad, siempre ateniéndonos a los márgenes fijados por la sentencia, más austera y próxima al *status quo*, pasa por incrementar la base en la misma proporción en que la población de la República Argentina creció entre 1980 y 2010. En ese caso la base debería fijarse en un diputado cada 231.000 habitantes y por fracción no inferior a 115.500 habitantes. El total sería 252 diputados. A ellos hay que sumarles trece diputados (9 a la ciudad

de Buenos Aires, 2 a la provincia de Santa Fe, 1 a la provincia de Córdoba y 1 para la provincia de Entre Ríos, para completar los que correspondían a los distritos hasta el 23 de marzo de 1976. La distribución de los 265 diputados por distrito sería la siguiente Provincia de Buenos Aires 71 (+1), Córdoba 18, Santa Fe 19, Ciudad de Buenos Aires 25, Mendoza 11 (+1), Tucumán 10 (+1), Entre Ríos 9, Salta 8 (+ 1), Misiones 8 (+1), Chaco 8 (+1), Corrientes 7, Santiago del Estero 7, San Juan 6, Jujuy 6, Río Negro 6 (+1), Neuquén 6 (+1), Formosa 5, Chubut 5, San Luis 5, Catamarca 5, La Rioja 5, La Pampa 5, Santa Cruz, 5, Tierra del Fuego 5.

**b) Otro nivel de la lectura de la sentencia: Ir más a fondo de lo que ella manda.**

Sus destinatarios (los legisladores, el Poder Ejecutivo, los partidos), además de percibir el anacronismo que atribuye la sentencia a la base de la representación, observa que la doctrina especializada<sup>3</sup>, con algunos matices<sup>4</sup>, señala la inconstitucionalidad de la inclusión legal de diputados “postizos”.

Ello por dos motivos:

---

<sup>3</sup> Es el caso de Ekmekdjian, Miguel Ángel, *Tratado de Derecho Constitucional*, T. IV, Depalma, Buenos Aires, 1997, pág. 175. Bidegain, Carlos M., *Cuadernos del Curso de Derecho Constitucional*, T. IV, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1981, pág. 39. Linares Quintana, Segundo V., *Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional*, Tomo 9, ed. Alfa, Buenos Aires, 1963, pág. 215. Sagüés, Néstor P., *Manual de Derecho Constitucional*, 2° ed., Astrea, Buenos Aires, 2016, pág. 247. Quiroga Lavié, Humberto, Benedetti, Miguel Ángel, Cenicacelaya, María de las Nieves, *Derecho Constitucional Argentino*, T. II, Rubinzal Culzoni, Buenos Aires, 2009, pág. 1062/3. Rosatti, Horacio, *Tratado de Derecho Constitucional*, T.II, RubinzalCulzoni, Buenos Aires, 2011, págs. 269/270.

<sup>4</sup> Que entienden que, por aplicación del criterio que nace del art. 46 de la Constitución Nacional, ninguna provincia podría tener menos de dos diputados (representación mínima). Se enrolan en dicha corriente: Badeni, Gregorio, *Tratado de Derecho Constitucional*, T. II., 2° ed., La Ley, Buenos Aires, 2006, pág. 1375. Gentile, Jorge Horacio, *La Cámara de Diputados de la Nación*, en Gentile, Jorge Horacio (comp.), *El Poder Legislativo – Aportes para el conocimiento del Congreso de la Nación Argentina*, Asociación Argentina de Derecho Constitucional – Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires, 2008, pág. 239. Gelli, María A., *Constitución de la Nación Argentina – Comentada y concordada*, 5° ed., La Ley, Buenos Aires, pág. 26., Tonelli, Pablo Gabriel, *El censo y los diputados*, (La Ley 1992 – C- 935).



1) Por alterar el criterio constitucional de que la Cámara de Diputados representa a la totalidad del pueblo de la Nación y confundirlo con el que corresponde al Senado que es la representación igualitaria para los estados locales y autónomos, transformándolo en un híbrido no previsto por la Constitución.

2) Por provocar distorsiones significativas en el principio de la igualdad del voto (art. 37 C.N.). También, las autoridades son conscientes de las distorsiones de representación (subrepresentación en algunos casos, sobrerrepresentación en otros).

De ser así el caso e intentarse la adecuación de las normas legales a las previsiones de la Constitución las posibilidades son numerosas.

Pero además de los límites que establecen las normas constitucionales, existirán para el legislador otra clase de limitaciones:

a) Deberá recordar la advertencia de James Madison acerca de la complejidad de la cuestión relativa al número de representantes.

b) Tendrá que modular su decisión ajustándola a los principios funcionales de receptividad y de eficacia.

c) El legislador proclamará que su acción responderá estrictamente a tres nobles principios:

I) La igualdad de voto.

II) La pureza del sufragio.

III) La justa representación.

d) Habrá también otras tres reglas, no tan nobles, que no enunciará, pero que, seguramente, guiarán su accionar.

Ellas son:

I) Ningún sistema electoral es neutro.

II) Si se le pregunta a un político –cualquiera de ellos– “¿Cuál es el mejor sistema electoral?” Responderá –“El que me permita ganar las elecciones”.

III) Los votos se cuentan de a uno.

Una fórmula que no podría intentarse es mantener el actual número de diputados y eliminar a todos los diputados “postizos”. Eso sería inviable porque habría un diputado cada 156.000 habitantes, o fracción no inferior a 78.000 y esto importaría disminuir la base de representación vigente, lo que está prohibido por el art. 45 de la Constitución Nacional.

Otra posibilidad, aceptable para un considerable sector de la doctrina, consistiría en aumentar la base de representación y asegurar un mínimo de dos diputados por provincia. Esto implicaría la posibilidad de reducir considerablemente el número de diputados. La dificultad pasaría por precisar cuáles serían las bancas que serían eliminadas y la asimilación del ajuste por las fuerzas políticas y los ciudadanos de los distritos perjudicados.<sup>5</sup>

### **c) El tercer nivel de la sentencia: el mensaje implícito.**

No corresponde que un tribunal como la Cámara Electoral, con los límites que nacen de su rol institucional y del caso que debe decidir, emplee los términos que seguidamente reproduciré y que comparto, porque no son de mi autoría. Ellos provienen de la conclusión de un ensayo recientemente publicado por un historiador y expresan, a mi entender, lo que la cámara –en un nivel

---

<sup>5</sup> Nunca se dejará de insistir con la complejidad de determinar de la mejor manera el número de diputados. Actualmente en Chile y en Francia se han formulado propuestas serias para reducir el número de diputados. Para establecer el número de diputados, no solo es importante tener en cuenta la cantidad de habitantes, sino también la clase de cometidos que se encomiendan al Estado, sobre los cuales la cámara habrá de legislar, gobernar y controlar. Comparada con otros países nuestra actual base de representación no parece exagerada. Veamos algunos ejemplos: En Alemania hay un diputado cada 117.000 habitantes, en Francia uno cada 116.000, en Italia uno cada 96.000, en Gran Bretaña uno cada 92.000, en Brasil uno cada 405.000 habitantes, Uruguay uno cada 35.000, Paraguay uno cada 84.000, Chile uno cada 116.000, la India uno cada 2.400.000, Estados Unidos de América un representante cada 750.000 habitantes, mantiene inalterado el número de representantes (435) desde 1910.

más profundo- quiso decirnos con esta sentencia. Escuchémosla: *“Debatir correcciones o cambios que eventualmente hay que aplicar a los modos de determinación de la voluntad colectiva, de designación de la representación nacional o de distribución de los cargos asociados a ella, no puede resumirse entonces a un debate técnico desprovisto de toda reflexión sobre el tipo de sociedad en juego a propósito de las maneras de concebir la participación de los individuos en la cosa pública. No puede ser monopolio de los que, por participar ya del ejercicio del poder o en la fabricación de herramientas de legitimación de éste, pretenden permanecer como dueños de la fijación de las reglas de juego...Pues en el fondo, se trata de asuntos que nos conciernen a todos y, por lo tanto, deben ser decididos por todos nosotros. QOT (Quod omnes tangit, ab ómnibus approbari debet; “Lo que afecta a todos debe ser aprobado por todos”) como se diría entre los siglos XIII y XVIII...”*<sup>6</sup>

Y tener presente, al menos, que aunque nuestra representación quedó anclada en 1980, estamos cerca de concluir la segunda década del siglo XXI.

---

<sup>6</sup>Christin, Olivier, *Vox populi – Una historia del voto antes del sufragio universal*, sb, Buenos Aires, 2017, pág. 233. Lo que se agrega entre paréntesis, no está en el original.

