



H. Cámara de Diputados de la Nación

PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación...

**LEY DE FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA, SINCERAMIENTO DE LA
REPRESENTATIVIDAD, ELECCION DE DIPUTADOS POR
CIRCUNSCRIPCIONES UNINOMINALES Y ELIMINACION DE LAS
ELECCIONES PRIMARIAS, ABIERTAS, SIMULTÁNEAS Y OBLIGATORIAS**

ARTÍCULO 1.- Modifícase el artículo 158 del Código Electoral Nacional (texto modificado conforme art. 2 de la ley 24.444), el que quedará redactado en la siguiente forma:

ARTICULO 158.- Los Diputados Nacionales se elegirán en forma directa por el pueblo de cada provincia y de la Capital Federal, que se considerarán a este fin como distritos electorales. Cada distrito electoral dividirá su territorio en la cantidad de circunscripciones que resulten de dividir la cantidad de diputados que le correspondieran conforme al último censo nacional de población por la cantidad de habitantes, de manera que por cada diputado se conformará una circunscripción uninominal en la cual los ciudadanos inscriptos en cada una de ella tendrá derecho a elegir un diputado con más los suplentes previstos en el artículo 163 de la presente ley.

ARTÍCULO 2.- Las provincias subdividirán su territorio en los términos del artículo primero de la presente ley, debiendo cada circunscripción resultante de la subdivisión constituir una unidad geográfica con una identidad cultural definida. La facultad de las provincias de subdividir su territorio es indelegable en el Poder Ejecutivo Nacional.

ARTÍCULO 3.- En el diseño de las circunscripciones electorales, las provincias no podrán:



H. Cámara de Diputados de la Nación

- a) Trazar distritos electorales que concentren el electorado de un grupo disperso, para que en los límites de ese distrito obtenga la mayoría el grupo elegido.
- b) Dispersar el voto de un grupo en diferentes distritos electorales para evitar que obtenga mayoría en ninguno de ellos.
- c) Reducir una mayoría de un grupo, que podría obtener victoria en varios distritos, a uno solo, disminuyendo su representación total con respecto al resto de las circunscripciones.
- d) Reducir una mayoría de un grupo, sobrerrepresentandolo en un distrito a través de convertirlo en varios distritos que elijan un número mayor de representantes.
- e) Sobrerrepresentar o infrarrepresentar circunscripciones electorales.

ARTÍCULO 4.- La Cámara Nacional Electoral será competente y entenderá directamente en cualquier impugnación de circunscripciones electorales con fundamento en la violación de alguna de las disposiciones del artículo tercero, debiendo resolver la cuestión planteada en un plazo prudencial. La resolución recaída será apelable, con efecto devolutivo, ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

ARTÍCULO 5.- La elección quedará resuelta en primera vuelta si el candidato electo reúne más de la mitad más uno de los votos del padrón oficial. En caso contrario, se llevará a cabo una segunda vuelta, debiendo los sufragantes elegir entre los dos candidatos que más votos hubiesen reunido en la primera vuelta.

ARTÍCULO 6.- Todo candidato, para su postulación como tal, sea que pertenezca a un partido establecido o no, deberá presentar no menos del diez por ciento de avales del total del padrón, suscriptos por ciudadanos o ciudadanas con domicilio en la circunscripción en la cual dicho candidato pretendiera ser electo, la que deberá ser la de su residencia o la de su nacimiento.

ARTÍCULO 7.-Fíjase el número total máximo de diputados de la Cámara en 350 diputados.

ARTÍCULO 8.-En razón de que el artículo 45 de la Constitución Nacional prohíbe bajar el número de diputados por provincia y considerando que Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, Santa Cruz, San Luis, Neuquén, La Pampa, La



H. Cámara de Diputados de la Nación

Rioja, Chubut, Formosa y Catamarca detentan una representación popular de 5 diputados cada una y que por otra parte Jujuy y San Juan detentan 6, Santiago del Estero 7 y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires 25 y que las representaciones de los distritos precedentes no pueden ser disminuídos, el excedente de 257 diputados actuales sobre los 350 fijados en el artículo anterior, es decir 93 diputados adicionales, se repartirán proporcionalmente a la población de las provincias actualmente subrepresentadas. En consecuencia el número adicional de diputados representantes del pueblo de las provincias beneficiadas queda fijado de la siguiente manera:

Buenos Aires 50 diputados adicionales

Cordoba 10 diputados adicionales

Corrientes 1 diputado adicional

Entre Rios 1 diputado adicional

Mendoza 5 diputados adicionales

Misiones 2 diputados adicionales

Salta 3 diputados adicionales

Santa Fe 8 diputados adicionales

Tucuman 3 diputados adicionales

ARTÍCULO 9.- Derógase la ley que estableció las elecciones Primarias Abiertas Simultaneas y Obligatorias, PASO, número 26571 y toda norma anterior a la presente que pudiera tener sentido contrario a la misma.

ARTICULO 10.- La presente ley comenzará a regir a partir de la publicación de la presente ley en el Boletín Oficial de la República Argentina y su implementación no podrá implicar un aumento en los gastos de funcionamiento del Congreso en términos reales.

ARTÍCULO 11.- De forma.



H. Cámara de Diputados de la Nación

ANEXO
CUADRO CON LA POBLACION DE CADA PROVINCIA SEGÚN EL CENSO DE 2010, EL NÚMERO DE DIPUTADOS
ACTUAL POR PROVINCIA Y LOS PROPUESTOS POR LA PRESENTE LEY

PROVINCIA	POBLACIÓN	NÚMERO ACTUAL DE DIPUTADOS	NUMERO DE DIPUTADOS DEL PROYECTO	DIPUTADO POR CIUDADANOS PROYECTADO	DIPUTADO POR CIUDADANOS VIGENTE ACTUALMENTE
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	2.890.151	25	MISMO NUMERO	115.606	115.606
Buenos Aires	15.625.084	70	130	120.193	223.215
Catamarca	367.828	5	MISMO NUMERO	73.566	73.566
Chaco	1.055.259	7	9	117.251	150.751
Chubut	509.108	5	MISMO NUMERO	101.822	101.822
Córdoba	3.308.876	18	28	118.174	183.826
Corrientes	992.595	7	8	124.074	141.799
Entre Ríos	1.235.994	9	10	123.599	137.333
Formosa	530.162	5	MISMO NUMERO	106.032	106.032
Jujuy	673.307	6	MISMO NUMERO	112.218	112.218
La Pampa	318.951	5	MISMO NUMERO	63.790	63.790
La Rioja	333.642	5	MISMO NUMERO	66.728	66.728
Mendoza	1.738.929	10	15	115.929	173.893
Misiones	1.101.593	7	9	122.399	157.370
Neuquén	551.266	5	MISMO NUMERO	110.253	110.253
Río Negro	638.645	5	5	127.729	127.729
Salta	1.214.441	7	10	121.444	173.492
San Juan	681.055	6	MISMO NUMERO	113.509	113.509
San Luis	432.310	5	MISMO NUMERO	86.462	86.462
Santa Cruz	273.964	5	MISMO NUMERO	54.793	54.793
Santa Fe	3.194.537	19	27	118.316	168.134
Santiago del Estero	874.006	7	7	124.858	124.858
Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur	127.205	5	MISMO NUMERO	25.441	25.441
Tucumán	1.448.188	9	12	120.682	160.910
Total	40117096	257	350		



H. Cámara de Diputados de la Nación

FUNDAMENTOS

Nuestro sistema político se encuentra en permanente estado de crisis. Entre otras variadas razones, tal crisis encuentra sustento en la falta de legitimidad de que adolecen los funcionarios electos a través de nuestro sistema electoral.

La progresiva pérdida de legitimidad y representatividad resulta evidente. Al menos desde el retorno del sistema democrático y la legitimidad del mandato legislativo se ha visto progresivamente deteriorada, quedando de manera permanente en tela de juicio por la ciudadanía en general.

El reciente caso del diputado Julio De Vido es emblemático: computa al presente 5 procesamientos, por fraude en el subsidio a colectivos, por direccionamiento de obras públicas a Lázaro Báez, por la adquisición de trenes chatarra a España y Portugal, por la tragedia de Once con motivo del choque de un tren sin frenos que causó 52 muertos, por sobreprecios en la importación de buques de gas y petróleo, etc,etc. De Vido fue puesto "a dedo" en el cuarto lugar por la Presidente Cristina Kirchner en la lista de candidatos a diputados por la provincia de Buenos Aires, y salió electo. Si De Vido se hubiera presentado como candidato, no en una lista formada "a dedo", sino por la circunscripción de la provincia de Buenos Aires donde tiene fijado su domicilio, es muy poco probable que hubiera llegado a la Cámara de Diputados.

En esta Cámara todos sabemos que para ser diputado hay que estar en las listas y las listas las digitan los jefes partidarios, en muchos casos por méritos, pero otras veces por simples lealtades, amistades o relaciones de distinta naturaleza. Pero esta característica convierte a nuestro sistema político, no en una verdadera democracia, sino en una simple "partidocracia".

En opinion de este diputado la legitimidad del mandato representativo tiene por correlato nada menos que un compromiso cívico proporcional. En otros términos, a



H. Cámara de Diputados de la Nación

mayor legitimidad, mayor compromiso. Y, a mayor pérdida de representatividad, menor compromiso ciudadano.

En el sistema electoral vigente, las llamadas "listas sábanas" contribuyen a la **desinformación** del votante, que no pocas veces tiene conocimiento del primero de una larga lista de candidatos a los que desconoce por completo pero que, por formar parte de la lista encabezada por el candidato de su preferencia, termina votando.

La desinformación, por otra parte, es madre de la **falta de transparencia**, y ésta es enemigo principal de la democracia. De manera tal que la legitimidad de los diputados electos y el prestigio mismo del Poder Legislativo se ve sustancialmente disminuido ante el ciudadano elector, que finalmente se limita a escoger entre un abanico de primeros candidatos porque desconoce al resto y que por lo tanto no lo representan.

Un ex diputado nacional de mi partido¹, el Partido Demócrata, y actual Presidente de la Convención del mismo, ha sostenido que *"indudablemente, una ley de circunscripciones uninominales ha de contruibuir en gran medida a transparentar el sistema, a mejorar la representación política, el contacto entre el votante y sus diputados. Pero necesita una gran tarea previa de esclarecimiento público y del contacto con los representantes de los partidos nacionales, para hacerles ver también a ellos la conveniencia de mejorar la representación."*

Pudiera ser que que la reforma que proponemos no sea del agrado de los partidos mayoritarios, porque podría hacerles perder el control respecto de las designaciones de los candidatos, pero de lo que se trata no es favorecer a los dirigentes partidarios, sino al pueblo mismo. En el proceso de cambio cultural que propone el Presidente Macri, debiera estar la mejora en la calidad de la representación.

El proyecto de ley de elección por circunscripciones uninominales que presento tiene como objetivo fundamental **acercar los representados a los representantes** que, con el método de la lista sábana, después de la elección, virtualmente pierden

¹ Balestra Ricardo Ramón, Profesor Titular de Derecho Internacional Privado y autor de numerosos libros y artículos sobre su materia y ademas Presidente de la Rama Argentina de la International Law Association



H. Cámara de Diputados de la Nación

todo contacto con sus representados, sobre todo en los grandes distritos electorales.

En países como los Estados Unidos y Gran Bretaña rige, el sistema de las circunscripciones uninominales, el cual permite que el ciudadano conozca realmente a quién vota y le brinda la posibilidad de tener **contacto directo con el legislador** correspondiente a su circunscripción, obligándolo a rendir cuentas frente a sus representados. Es frecuente que cada legislador en esos países tenga que gastar buena parte de su tiempo contestando cartas o llamados telefónicos de sus vecinos de la circunscripción que lo eligió². Todo esto configura un auténtico sistema de control eficaz que, inexorablemente, fortalece las instituciones y mejora su funcionamiento. No en vano los países donde el sistema democrático mejor funcionó en el último siglo y medio fueron los Estados Unidos desde 1842 y Gran Bretaña desde 1884

Desde el punto de vista de la representación política, el prestigioso jurista, Mario Justo López, profesor titular de Derecho Político en la Universidad de Buenos Aires, sostuvo la tesis de la importancia para la democracia de la genuina representación porque en el **actual sistema, más partidocrático que democrático**, en muchos casos, los legisladores terminan proponiendo o votando decisiones que sus partidos les indican, sin que exista algo tan fundamental como la deliberación y el esclarecimiento de las ideas para arribar a una síntesis creativa³.

En la vereda opuesta del pensamiento de Mario Justo López se encuentran los redactores de la ley de identidad partidaria que en su momento fuera sancionada por el Parlamento de la República Federativa de Brasil quienes, avanzando en la tesis de esta suerte de mandato imperativo, del cual los legisladores no pueden apartarse, han llegado a establecer como sanción la expulsión de sus bancas de quienes se aparten del mandato partidario. Esto agrava también el sistema de la representación política, desvirtúa el mandato, que debe ser representativo y lo transforma en un mandato imperativo.

La ley de circunscripciones uninominales que proponemos se funda en las siguientes razones:

² Guaresti Juan Jose, "Qué son los tres poderes del gobierno", Editorial Sudamericana, 1985, Pag. 54

³ Lopez, Mario Justo, *Manual de Derecho Político*, pag 438, segunda edición, Ediciones Depalma, Buenos Aires



H. Cámara de Diputados de la Nación

- (i) Permite a los votantes tener mayor conocimiento de los representantes que eligen.
- (ii) Dificulta el nepotismo y la designación de personas sin la idoneidad necesaria.
- (iii) Incrementa el intercambio de ideas, enriqueciendo el funcionamiento del Parlamento y restringiendo la votación por disciplina partidaria.
- (iv) Posibilita el contacto directo (y el consecuente control) del votante con sus representantes.

El sistema propuesto reconoce antecedentes en nuestro país en el proyecto iniciado el 7 de agosto de 1901 por el entonces Diputado Juan Balestra, al que sucedieran los proyectos de los Diputados Marco M. Avellaneda y Mariano de Vedia. Por caso, tal vez resulte clarificante reproducir parte del discurso de este último en ocasión de tratarse la ley de reforma electoral⁴, quien sostuvo que "(...) A la elección uninominal han correspondido los esfuerzos de casi todos los presidentes argentinos, Sarmiento, Avellaneda, Pellegrini, Sáenz Peña, Roca (...) "⁵. Decía también que "el general Mitre la mira con simpatía; y ciudadanos como Rawson, Vélez, Del Valle, Leguizamón, Gallo y cien más (...), sin agregar a éstos los que, como Estrada, si no aceptan el sistema de las circunscripciones, enseñan que el actual es monstruoso y contrario al sistema republicano. El doctor Irigoyen es también partidario de la subdivisión". Finalmente, decía el Diputado de Vedia, "**La lista es por sí misma el instrumento principal de la presión, y la mejor aliada del fraude**". Nos permitimos agregar que ninguna vía garantizará mayor éxito en esa empresa que aquella que implique el necesario conocimiento y cercanía entre sufragante y funcionario electo.

En 1902, a instancia del entonces Ministro del Interior, el constitucionalista Joaquín V. González ⁶, se sancionó la ley 4161 de representación uninominal por circunscripciones. Entre los fundamentos del proyecto de ley finalmente sancionado en dicha ocasión, se sostuvo que "el sistema de lista tiende a la unidad" y "tiende a centralizar", en tanto que "el escrutinio uninominal, como lo dice su nombre, distribuye el ejercicio del sufragio colectivo en tantos centros de acción, como determina un cociente electoral, constitucionalmente establecido" de modo que "su acción natural y lógica es por tanto dar vida, fomentar la formación de centros

⁴ Octubre 15 de 1902, 1° sesión de prórroga. HCDN. Secretaría Parlamentaria. Dirección de Información Parlamentaria.

⁵ Octubre 15 de 1902, 1° sesión de prórroga. HCDN. Secretaría Parlamentaria. Dirección de Información Parlamentaria.

⁶ Fuente: HCDN. Secretaría Parlamentaria. Dirección de Información Parlamentaria.



H. Cámara de Diputados de la Nación

locales, distribuir el ejercicio de las fuerzas sociales en tantos centros de acción, como lo determina aquel cociente electoral", por lo que "es el que realiza en la forma más fácil y práctica la tendencia federativa, que es la división, la descentralización y, por un efecto de conjunto general, viene a formar la nacionalidad orgánica y atómicamente más fuerte".

Este sistema se empleó en la elección de diputados del año 1904. Originalmente el Presidente General Julio Argentino Roca y su Ministro el Dr Joaquín V. Gonzalez, propusieron que el voto por circunscripciones uninominales fuera "secreto", pero lamentablemente el senador Carlos Pellegrini, en su liberalismo extremo, pensó que no había razones para impedir que los ciudadanos que quisieran pudieran alquilar sus libretas y consiguió que el Senado, eliminara la fundamental cláusula del voto "secreto" propuesta por Roca y González.

La ley 4161 se aplicó en las elecciones de 1904 y permitió que surgieran como diputados entre otras figuras brillantes, al Dr. Alfredo L. Palacios, diputado socialista por la circunscripción de la Boca, primer diputado socialista de América. No cabe duda de que el sistema de las circunscripciones uninominales permite que surjan talentos tanto de izquierda como del centro y la derecha del espectro político. Lamentablemente, la eliminación de la cláusula del voto "secreto" propuesta erróneamente por Pellegrini desprestigió al sistema y el presidente Manuel Quintana lo hizo derogar. En 1912, el Presidente Roque Sáenz Peña propuso el sistema de la lista incompleta que rigió por muchos años de 2/3 de la lista para la mayoría de cada lista provincial y 1/3 por la minoría.

En nuestro país existe otro antecedente importante de elección de diputados por circunscripciones uninominales en el decenio de los cincuenta, bajo los auspicios del Presidente General Juan Domingo Perón, pero lamentablemente este ensayo fue arruinado por la adopción de un sistema sinuoso para delimitar las circunscripciones y obtener mayorías artificiales, por ejemplo uniendo dentro de la ciudad de Buenos Aires, el barrio de la Boca con el de Recoleta como si fuera una circunscripción única, violando la idiosincracia opuesta de ambos barrios. Este defecto del sistema de circunscripciones era ya conocido en los Estados Unidos con el nombre de "gerrymandering". El origen del término provino de un caricaturista norteamericano Gilbert Stuart quien en 1812 se burlaba del Gobernador de Massachusetts, un tal Elbridge Gerry, porque dibujaba las



H. Cámara de Diputados de la Nación

circunscripciones con forma de salamandras caprichosas para ganar las elecciones (*salamanderen* inglés, significa salamandra).

En términos técnicos existe una segunda versión de “*gerrymandering*” que consiste en la maniobra legal por la que el porcentaje de escaños de un distrito no coincide con el porcentaje de población del mismo, lo que da lugar a que algunos distritos estén sobre-representados y otros sub-representados para ventaja de determinado partido político. Si adoptamos esta definición, la Argentina actual sería un caso extremo de prácticas de “*gerrymandering*”, pero en nuestro país, con el sistema de listas y no con el sistema de circunscripciones uninominales.

De cualquier manera está claro para que el sistema de circunscripciones uninominales sea eficaz, resulta indispensable establecer un criterio objetivo para la delimitación de las circunscripciones, a fin de evitar manipulaciones que ha tenido lugar en el pasado. Las circunscripciones deben reposar sobre un sustrato en unidades políticas preexistentes (ciudades, barrios, comunas, etc.) y, por sobre todo, que registren una mínima identidad cultural común que les permita ser percibidos como una unidad política distinta de otra. De tal manera, se propugna evitar el dibujo de circunscripciones determinadas en función de las necesidades electorales de las autoridades de turno y que no respeten la idiosincrasia de aquellos ciudadanos que la conforman.

En nuestro país la segunda versión del “*gerrymandering*” viene impuesta por el artículo 45 de la Constitución Nacional y las leyes electorales vigentes. En efecto, este artículo dispone que la representación de las provincias no puede ser disminuida pero existen al menos 9 provincias sub-representadas a saber: Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Mendoza, Salta, Tucumán, Misiones, Corrientes y Entre Ríos, y 6 provincias sobre-representadas a saber: Tierra del Fuego, Santa Cruz, La Pampa, San Luis, La Rioja, y Catamarca. Si mantuviéramos el número de diputados en 257, como en la actualidad, habría que subir la representación de las primeras 9 y bajar la representación de las últimas 6. Pero ello está vedado por el citado artículo 45 de nuestra Constitución. Actualmente un ciudadano radicado en Tierra del Fuego tiene 9 veces más poder de voto en la Cámara de Diputados que uno de Buenos Aires. En efecto, en Tierra del Fuego se elige un diputado por 25.000 habitantes en tanto que en Buenos Aires uno cada 223.000. Para ponerlo de otra manera, Córdoba se elige un diputado por cada 183.000 habitantes y en la Rioja uno por cada 66.000, o sea que un ciudadano de La Rioja tiene casi 3 veces



H. Cámara de Diputados de la Nación

mas poder de voto que uno de Córdoba y así sucesivamente en las 6 provincias sobre-representadas contra las nueve sub-representadas. Evidentemente estamos en violación al artículo 16 de la Constitución Nacional que afirma enfáticamente que todos los ciudadanos son iguales ante la ley. La única salida a esta contradicción está en el aumento del número de diputados. Pero no sería práctico tener una Cámara con 1500 diputados para igualar la representatividad de un diputado por Buenos Aires con uno por Tierra del Fuego.

Pero lo que sí puede hacerse es disminuir las desigualdades aumentando el número de diputados a 350, por ejemplo. En tal caso las desigualdades se reducen a la mitad aproximadamente. Esta es nuestra solución, pero también proponemos el régimen de circunscripciones uninominales, tal como lo fundamentamos mas arriba.

Además, cabe señalar que el sistema de circunscripciones uninominales permite superar las absurdas discusiones de paridad de género en la confección de las listas. Hoy nadie discute que las mujeres pueden ser tan capaces como los hombres. En muchas circunscripciones se impondrá una mujer y en otras un hombre, según lo determine el voto popular soberano.

Por ultimo, dos observaciones: primera, si bien nuestra propuesta implica un aumento de 93 diputados en la Cámara, lo cual significa un porcentaje de incremento del 36% en el número de bancas, sugerimos que ello se haga sin que se incrementen los gastos del Congreso en términos reales. Es decir que el mismo Congreso tendría que ajustar y redistribuir su presupuesto, sin que ello implique una carga mayor para la sociedad. Al respecto un ahorro importante puede conseguirse mediante la eliminación de las costosas elecciones Primarias Abiertas Simultaneas y Obligatorias, PASO, cuya derogación es una condición necesaria para establecer el régimen de circunscripciones uninominales que proponemos

La segunda observación nos recuerda que esta actualización en el número de diputados es en realidad obligatoria porque es una Manda Constitucional del artículo 47 de nuestra propia Carta Magna que lleva mas de 20 años de demora e incumplimiento.



H. Cámara de Diputados de la Nación