

PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, reunidos en Congreso, sancionan con fuerza de

LEY DE ASIGNACIÓN DE BANCAS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Artículo 1.- La presente ley tiene por objeto dar cumplimiento a lo establecido en el art. 45 de la Constitución Nacional, referido a la composición de la Cámara de Diputados.

Artículo 2.- El número de diputados nacionales a elegir en cada provincia y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, será de uno cada 140.000 habitantes, o fracción no menor a 70.000. En ningún caso se elegirán menos de cuatro (4) diputados por distrito.

Artículo 3.- La cantidad de diputados a elegir por cada distrito se determina en base a los resultados del censo poblacional realizado en el año 2022 y se expresa en la tabla siguiente, alcanzando un total de 334 diputados.

Provincia	Asignación
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	22
Buenos Aires	125
Catamarca	4
Chaco	8
Chubut	4
Córdoba	28
Corrientes	9
Entre Ríos	10
Formosa	4
Jujuy	6
La Pampa	4
La Rioja	4
Mendoza	14
Misiones	9
Neuquén	5
Río Negro	5
Salta	10
San Juan	6
San Luis	4
Santa Cruz	4
Santa Fe	25
Santiago del Estero	8

Tierra del Fuego, Antártida, Islas del Atlántico Sur	4
Tucumán	12
TOTAL	334

Artículo 4.- Autorízase al Poder Ejecutivo Nacional, a través de la Dirección Nacional Electoral, a determinar el mecanismo a seguir para que la Cámara de Diputados de la Nación esté íntegramente conformada por los diputados correspondientes a cada jurisdicción, según lo establecido por la presente ley, al finalizar las elecciones del año 2027. El mecanismo que se determine deberá responder a los principios de equidad e igualdad de tratamiento entre las distintas jurisdicciones.

Artículo 5.- Derógase el decreto-ley N° 22.847.

Artículo 6.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Diputada Margarita Stolbizer.

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

El presente proyecto de Ley es una representación de los expedientes 3716-D-2016 y 7133-D-2022 de mi autoría. En la actualidad, la representación del pueblo de la Nación en esta Honorable Cámara presenta vicios de ilegitimidad e ilegalidad en por lo menos dos aspectos –que a continuación analizaremos–, hecho que demanda la inmediata sanción de una ley que rectifique esta situación, procediendo a dar cumplimiento al mandato constitucional del artículo 45 de la Ley Suprema con arreglo a los datos del Censo 2022. Por un lado, la actual norma que regula la composición de este cuerpo tiene su origen en una norma dictada por un gobierno de facto, es el decreto-ley 22.847 firmado en 1983 por Reynaldo Bignone. Una decisión tomada en oscuras épocas de la historia argentina, a espaldas de la sociedad y con este Parlamento cesado en sus funciones, hace inevitable que aquel vicio de ilegitimidad de origen se propague sobre este Congreso, y demanda imperiosamente una ley de la democracia, consensuada y acordada por los representantes del Pueblo y las provincias en este Congreso.

Por otro lado, una flagrante inconstitucionalidad resulta de aquella norma dictatorial. Al establecer ésta un piso de 5 diputados por provincia ha llevado a que, la provincia menos poblada –Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur– teniendo una cantidad estimada en el censo nacional 2010 de 127.205 habitantes, cuente con un representante en la Cámara de Diputados de la Nación cada 25.441 habitantes. Esta situación, ha violentado durante muchos años el artículo 45 de la Constitución Nacional, que establece una base de representación de un diputado por cada 33.000 habitantes o fracción que no baje de 16.500.

A pesar de que esta falta fue subsanada por el crecimiento poblacional que demostró la provincia en el último censo nacional, arrojando una población actual de 185.732 habitantes, el piso de 5 diputados impuesto por la norma dictatorial continúa significando una amplia sobrerrepresentación de este y otros distritos en detrimento de la representación de la población de los distritos más populosos. La jurista María Angélica Gelli ha sostenido que

"...resulta inconstitucional lo que dispusiera en su oportunidad la ley 22.847 de convocatoria a elecciones generales del 30 de octubre de 1983. Esa norma elevó a cinco la representación mínima por cada jurisdicción local, excepto la del entonces Territorio Nacional de la Tierra del Fuego al que se le adjudicaron dos legisladores. 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 sobre representados. La ley 22.847 desnaturalizó claramente el principio democrático y la garantía de la igualdad electoral en virtud del cual el voto de cada elector debe tener la misma significación y valor al momento de adjudicarse los representantes a la Cámara de Diputados" .

También la Cámara Nacional Electoral se ha pronunciado en este mismo sentido en un fallo del 2018. En el marco de una acción de amparo promovida por un ciudadano elector de Córdoba, quién manifestaba que el incumplimiento del mandato constitucional al Poder Legislativo de regular la composición de la Cámara de Diputados había derivado en una situación que violenta el principio de representación planteado en el artículo 45 de la Constitución Nacional, la Cámara Nacional Electoral hizo un llamado al Congreso de la Nación de cumplir con el mandato que establece la Constitución Nacional. En el desarrollo del fallo se indica que la Cámara de Diputados posee un principio de representación proporcional al pueblo de la Nación, y que los constituyentes atribuyeron a esta rama del Congreso el atributo de ser “un mapa político del país” o “espejo de la Nación” con el reflejo de sus matices y heterogeneidad. Introduce a partir de ello el concepto de geometría electoral pasiva, entendido como la manipulación del principio de igualdad en la representación electoral por inacción, es decir que el voto de un ciudadano en determinada zona del país tiene un valor mayor al de otras zonas debido a la desactualización de la repartición territorial de los escaños. A partir de ello destacan el carácter imperativo del artículo 45 de la Constitución Nacional. En este marco es que se han publicado recientemente los resultados preliminares del Censo Nacional 2022, que nos brinda una nueva base de datos respecto a la cantidad y distribución de la población de la República Argentina, y por lo tanto nos obliga a cumplir con el mandato constitucional de adecuar la conformación de esta Honorable Cámara a dichas cifras actualizadas.

Observamos entonces la clara necesidad de una ley de la democracia que subsane la actual situación de ilegalidad e ilegitimidad. Ahora bien, la búsqueda de una solución a este problema debe basarse, entendemos, en tres aspectos: (a) Una nueva repartición de escaños de la Cámara que modifique lo menos posible la situación actual de aquellas provincias menos pobladas pero que se adecue a la Constitución Nacional. Es, y ha sido siempre la voluntad de este espacio político en todas sus propuestas que atañen a la modificación del sistema electoral, ampliar la representación política para dotar de pluralidad y proporcionalidad a este cuerpo. (b) No ampliar sobre medida la cantidad de escaños en este Parlamento, puesto que la Historia y la Ciencia Política han demostrado que no existe correlación necesaria –sino por el contrario– entre incremento de la eficacia legislativa de los parlamentos e incremento del número de legisladores en ellos. (c) Ajustar la proporción de los representantes de cada jurisdicción en la Cámara en base a la correlativa proporción poblacional de cada distrito el total poblacional del país, atendiendo al crecimiento poblacional dispar de las diversas regiones en las últimas tres décadas.

I. VARIABLES PARA UNA POSIBLE SOLUCIÓN: Actualmente, la composición de la Cámara de Diputados se rige por la interrelación de los siguientes elementos: 1. *Criterio de proporcionalidad*: la Constitución Nacional, desde 1953, ha establecido para la asignación de escaños en la Cámara Baja, el criterio de proporcionalidad de acuerdo con la población, y ese razonamiento, como tal, se ha sostenido a lo largo de la historia argentina.

Este concepto expresa la idea fundadora de la democracia que indica que cada elector tiene un voto y ese voto tiene igual valor para todos los habitantes, cualquiera sea el lugar donde viva. 2. *Cifra repartidora*: el criterio constitucional ha sido dejar establecido que se elige un diputado por cada “X” cantidad de habitantes. De este modo, se divide el número de habitantes de cada provincia por esa cifra repartidora, y así se determina cuántos diputados se elegirán en esa provincia. A lo largo del tiempo, la cifra repartidora fue sufriendo modificaciones: (a) en la versión original de la Constitución de 1853, se había fijado en 20.000 habitantes; (b) en la reforma constitucional de 1898 fue de 33.000; (c) en la Constitución de 1949, luego dejada sin efecto, 100.000 habitantes; (d) el decreto-ley 19.862 de 1972 la

aumentó a 135.000 habitantes; (e) y finalmente, el decreto-ley 22.847 de 1983, actualmente en vigencia, fijó la cifra repartidora de 161.000 habitantes.

3. *Piso de representación:* desde la integración prevista por la Constitución de 1853-60, todas las provincias se encuentran representadas en la Cámara de Diputados de la Nación. Para la primera composición del cuerpo se sujetaron a los números del Congreso de 1826, por no contar aún con un censo poblacional que diera cuenta de la real población de cada territorio jurisdiccional, aumentándose la representación de aquellas provincias que habían experimentado un crecimiento poblacional evidente. Con el primer censo de población de 1869, se corrigieron las distorsiones iniciales que pudiera haber, correspondiéndose a cada provincia un número de diputados en base a su población. Sin embargo, con el paso del tiempo y la agudización del desequilibrio demográfico que nuestro país presenta, se creyó necesario establecer un “piso” de representación para que ninguna provincia quedara fuera de la Cámara, hecho que habría ocurrido al elevarse la cifra repartidora para que el crecimiento poblacional no engrandeciera sobre manera la cantidad de diputados. Eso fue contemplado por primera vez en la Constitución de 1949, en su artículo 42, donde fijaba un número mínimo para la integración de la Cámara de dos diputados por provincia. En 1972, bajo el gobierno de facto de Alejandro Lanusse, se estableció un número fijo adicional de 3 diputados para cada provincia, es decir que, a la representación “genuina” derivada de la cifra repartidora se le añadirían tres miembros indistintamente de la situación particular de cada provincia, lo que aseguraría en la práctica que todas las provincias tendrían al menos tres diputados. Esto significó la existencia de 69 diputados –eran 23 provincias entonces– “extraconstitucionales”, es decir, que no derivan de la forma en que la Constitución establece la asignación de escaños, esto es, mediante la cifra repartidora. Finalmente, en 1983 otro gobierno de facto, esta vez a cargo de Reynaldo Bignone, estableció el actualmente vigente piso mínimo de 5 diputados por provincia.

II. **SOLUCIÓN PROPUESTA** Es indudable la contradicción entre el principio de representación a partir de una cifra repartidora –y por ello el principio de que un voto en Jujuy “vale” lo mismo que uno en Chubut o en Buenos Aires– y el establecimiento de un piso mínimo de representación. Sin embargo, si elimináramos ese piso manteniendo constante la cifra

repartidora que hoy existe, encontraríamos un congreso donde las provincias menos pobladas como Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur o Santa Cruz verían mermada su cantidad de diputados de cinco a uno o dos, respectivamente. En el otro extremo, si ajustáramos la cifra de representación para que las provincias menos pobladas mantuvieran “genuinamente” el número de diputados que hoy poseen y un voto “valiera” lo mismo en las diferentes partes del país, nos encontraríamos con una cifra repartidora de un diputado cada 38.128 habitantes y una Cámara Baja de aproximadamente 1.200 miembros.

Por otro lado, otra fuente de distorsión es el hecho que, desde 1983 a la fecha, no se ha realizado ninguna modificación vinculada a los datos censales, pese a los cambios poblacionales notorios que éstos mostraban. De este modo, se ha perjudicado a las provincias que han experimentado un incremento poblacional desde entonces. Por todo lo expuesto, nuestra propuesta, sustentada en los criterios enumerados anteriormente de modificar la situación actual lo menos posible para no generar situaciones regresivas a las provincias menos pobladas, de ajustar los hechos a la constitucionalidad de la norma y de corregir el desfasaje producido por un crecimiento poblacional que no es proporcionalmente igual en las diferentes jurisdicciones y que fue desatendido desde 1983 a la fecha, es que proponemos: (a) el mantenimiento de un piso de representantes por provincia con el objeto de no generar una pérdida de bancadas muy grande en los distritos de menor población. Sin embargo, dicho piso es reducido de cinco a cuatro para atenuar las distorsiones en la proporcionalidad de la representación generadas por la sobrerrepresentación de las provincias favorecidas por el piso. (b) el reajuste de la cantidad de representantes de cada provincia en base al último censo poblacional. De este modo, se eliminarían las distorsiones generadas por la no adecuación del número de diputados por provincia en un período de crecimiento poblacional dispar de las distintas jurisdicciones. (c) la reducción de la cifra repartidora de 161.000 a 140.000 para aumentar la representación de las provincias más pobladas y reducir la disparidad generada necesariamente por el piso de representantes. A menor cifra repartidora, menor sobre-representación de las provincias menos pobladas.

Atendiendo a las tres premisas postuladas, esto es la distribución de escaños parlamentarios a partir de la cifra repartidora de un diputado cada 140.000 habitantes o fracción no menor a 70.000, con un piso mínimo de representación por provincia de 4 diputados, de acuerdo a la población por distrito indicada por los resultados del censo nacional 2022, se conformaría un Cámara de Diputados con un total de 334 bancas. La aplicación de la legislación que rige actualmente la repartición de escaños sobre los resultados del último censo, conducirían a un nuevo total de 360 diputados nacionales; por lo cual la fórmula propuesta en el presente proyecto, además de reducir las distorsiones en la proporcionalidad de la representación, permite acotar el incremento del tamaño de esta Honorable Cámara que naturalmente se produce por el crecimiento de la población. De esta forma, la asignación por provincia, según los nuevos datos demográficos, sería la siguiente:

Provincia	Asignación
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	22
Buenos Aires	125
Catamarca	4
Chaco	8
Chubut	4
Córdoba	28
Corrientes	9
Entre Ríos	10
Formosa	4
Jujuy	6
La Pampa	4
La Rioja	4
Mendoza	14
Misiones	9
Neuquén	5
Río Negro	5
Salta	10
San Juan	6
San Luis	4
Santa Cruz	4
Santa Fe	25
Santiago del Estero	8

Tierra del Fuego, Antártida, Islas del Atlántico Sur	4
Tucumán	12
TOTAL	334

El presente proyecto pretende hacer el máximo esfuerzo para corregir las múltiples distorsiones actuales que afectan el principio de representación en la Cámara de Diputados de la Nación, haciéndolo de una forma progresiva, equilibrada y federal, sin atentar contra la situación actual de las provincias menos pobladas. A la vez, pretende superar definitivamente la ilegitimidad de origen de la normativa vigente nacida de una dictadura y la ilegalidad que representa la violación flagrante de la norma constitucional.

Este proyecto que hoy ponemos en consideración, pretende ser un elemento para la discusión democrática en el Congreso Nacional, hecho que nos fuera vedado en las últimas normativas en la materia sancionadas en 1983 y 1972. Creemos que es la mejor opción dentro del marco de nuestra Constitución para aproximarnos lo más posible a los principios por ésta fijados de federalismo y democracia.

Por lo expuesto, solicito a mis pares me acompañen en el tratamiento del presente proyecto.

Diputada Margarita Stolbizer