Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 15 de Abril de 2021

Autos y Vistos; Considerando:

1°) Que a fs. 30/70 el señor Pedro Luis Sisti, por derecho propio, y la Asociación por los Derechos Civiles (ADC), promueven acción de amparo en los términos del art. 43 de la Constitución Nacional y de la ley 16.986 contra el Estado Nacional, a fin de que se declare la inconstitucionalidad de los arts. 3° y 4° del decreto-ley 22.847, y que se ordene al Congreso Nacional que, para las próximas elecciones de diputados nacionales, actualice la representación al último censo poblacional realizado en el país, evitando incurrir en las inconstitucionalidades que se plantean mediante esta acción.

Explican que la actual composición de la Cámara de Diputados se ajusta a lo prescripto por el decreto-ley 22.847 (B.O. 25.214 del 14 de julio de 1983) de convocatoria a comicios generales para la elección de autoridades nacionales, provinciales y municipales, para el 30 de octubre de 1983.

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

Territorio Nacional (ley 23.775), se aumentó su representación a cinco diputados.

A su vez, indican que en el art. 4° se fijó la representación de cada distrito en el orden nacional, tomando como base a tal efecto el censo de 1980.

Sostienen que los criterios establecidos en el decreto-ley afectan el principio de representación igualitaria previsto en los arts. 16 y 37 de la Constitución Nacional, 1.1, 23.1.b y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2.1 y 25.b del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el principio de proporcionalidad que establecen los arts. 45 y 46 de nuestra Ley Fundamental.

Afirman que al no actualizarse el número de diputados de acuerdo al último censo del año 2010, manteniéndose de tal manera la misma representación desde hace más de 35 (treinta y cinco) años, el Estado Nacional está incurriendo en una violación, por omisión, del mandato explícito contenido en la parte final del art. 45, en cuanto establece que “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”.

Aducen asimismo que a los efectos de que la Cámara de Diputados cumpla fielmente con su misión de representar al pueblo de la Nación, la asignación de bancas debe ser proporcional a la población de cada provincia, y que dicha

proporcionalidad -establecida en el mismo art. 45, con los límites fijados por el art. 46 de dos diputados como mínimo por distrito- se ve afectada por las previsiones contenidas en la norma cuestionada.

Alegan que al comparar los dos extremos poblacionales se ve reflejada la distorsión en la representatividad. En tal sentido destacan que, de acuerdo al resultado del censo realizado en 2010 y a la cantidad de diputados que actualmente tiene asignados la Provincia de Buenos Aires (setenta en total, art. 4° del decreto-ley 22.847), la representación en dicho distrito es de uno cada 222.778 habitantes, mientras que en el caso de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, que cuenta con cinco diputados (conf. art. 3° de la norma citada), la proporción es de uno cada 25.238 electores.

Exponen que tal situación incide directamente en la cantidad de votos necesaria para obtener una banca, ya que hacen falta una cantidad inferior en los distritos con menor población.

Concluyen que mantener la distribución prevista en la reglamentación cuestionada que toma como base de cálculo al censo realizado en 1980, importa desconocer la evolución demográfica que se ha producido desde entonces y relegar a una subrepresentación política a los grupos que habitan territorios con más crecimiento poblacional.

Solicitan la citación como terceros al pleito de las 23 provincias argentinas y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ya que –según esgrimen- sus intereses se verían directamente afectados al discutirse en la causa la modificación de la atribución de bancas que a cada una le corresponde en la Cámara de Diputados de la Nación.

También requieren la intervención del Defensor del Pueblo de la Nación y de los defensores del pueblo provinciales, con fundamento en el art. 86 de la Constitución Nacional.

2°) Que el Tribunal ha reconocido la posibilidad de que la acción de amparo, de manera general, tramite en esta instancia, siempre que se verifiquen las hipótesis que surtan la competencia originaria prevista en los arts. 116 y 117 de la Constitución Nacional (reglamentados por el art. 24, inciso 1°, del decreto-ley 1285/58) porque, de otro modo, en tales controversias, quedarían sin protección los derechos de las partes en los supuestos contemplados por el art. 43 de la Constitución Nacional y por la ley 16.986 (Fallos: 312:640; 313:127 y 1062; 322:1514).

A su vez, para que proceda la referida competencia, es necesario que una provincia revista el carácter de parte en el pleito, no solo en sentido nominal -ya sea como actora, demandada o tercero- sino también sustancialmente, esto es, que tenga en el litigio un interés directo de tal manera que la

sentencia que se dicte le resulte obligatoria (Fallos: 312:1227 y 1457; 322:1511 y 2105, entre muchos otros).

3°) Que, en tales condiciones, solo resultaría justificada la competencia originaria del Tribunal prevista en el art. 117 de la Constitución Nacional, si se llegase a la conclusión de que las 23 provincias argentinas deben ser citadas al proceso como terceros en los términos en que se pretende; extremo que exige desentrañar si cabe considerarlas parte sustancial en la cuestión planteada.

4°) Que de los términos de la demanda -a cuya exposición de los hechos se debe atender de modo principal para determinar la competencia, de conformidad con el art. 4° del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación y doctrina de Fallos: 322:2370; 323:1217-, se desprende que los actores impugnan los criterios para la asignación de bancas en la Cámara de Diputados establecidos en los arts. 3° y 4° del decreto-ley 22.847, y manifiestan que el objeto de la acción consiste en que, una vez declarada su invalidez, se ordene al Congreso que, para las próximas elecciones, actualice la representación con arreglo al último censo realizado en 2010, atribuyéndole en tal sentido una omisión legislativa al Estado Nacional, en violación del expreso mandato constitucional contenido en el art. 45 de la Ley Fundamental.

En ese marco, el alcance de la pretensión no permite atribuirles a las provincias argentinas -ni a la Ciudad Autónoma

de Buenos Aires-, el carácter de partes sustanciales, pues el objeto del litigio demuestra que es el Estado Nacional, a través del Poder Legislativo, el único que resultaría obligado y con posibilidades de cumplir con el mandato restitutorio de los derechos que se denuncian como violados, en el supuesto de admitirse la demanda (arg. Fallos: 330:555, considerando 7°); máxime cuando, los integrantes de la Cámara de Diputados, cuya composición actual se cuestiona, no representan a las provincias o distritos electorales por los que son elegidos, sino al pueblo que los elige directamente (art. 45, Constitución Nacional).

5°) Que, por otro lado, teniendo en cuenta el objeto perseguido mediante esta acción, cual es, la declaración de inconstitucionalidad de una ley y la conminación al Poder Legislativo para el dictado de otra en su lugar en un plazo determinado, la citación de las provincias en los términos pretendidos importaría tanto como convertir al Tribunal en un órgano deliberativo con el fin último de obtener una sentencia que determine los criterios a los cuales debería ajustarse el legislador a los efectos del dictado de la norma omitida, pretensión que exigiría apartarse del procedimiento habilitado por la Constitución para la formación de las leyes, arrogándose el Poder Judicial mayores facultades que las que le han sido conferidas expresamente, e invadiendo de ese modo la órbita de competencias exclusivas del Congreso Nacional, al que el constituyente le encomendó expresamente su dictado (art. 45, Constitución Nacional).

6°) Que la soberanía popular es un principio de raigambre constitucional que en el sistema democrático se integra con el reconocimiento del pueblo como último titular del poder político pero, al mismo tiempo, para cumplir con tal objetivo, pone su acento en los procedimientos habilitados para hacer explícita aquella voluntad, origen del principio de representación. Por ello, el Estado de Derecho y el imperio de la ley son esenciales para el logro de una Nación con instituciones maduras (Fallos: 328:175), y no es posible que bajo la invocación de la defensa de la voluntad popular, pueda propugnarse el desconocimiento del orden jurídico, puesto que nada contraría más los intereses del pueblo que la propia transgresión constitucional (Fallos: 336:760).

Esto es así, pues la esencia de nuestro sistema de gobierno radica en la limitación de los poderes de los distintos órganos y en la supremacía de la Constitución. Ningún departamento del gobierno puede ejercer lícitamente otras facultades que las que le han sido acordadas (Fallos: 137:47; 316:2940, entre otros).

7°) Que la misión más delicada de la justicia de la Nación es la de saberse mantener dentro de la órbita de su jurisdicción, sin menoscabar las funciones que incumben a los otros poderes o jurisdicciones, toda vez que es el judicial el llamado por la ley para sostener la observancia de la Constitución Nacional, y de ahí que un avance de este poder menoscabando las facultades de los demás revestiría la mayor

gravedad para la armonía constitucional y el orden público (Fallos: 155:248; 316:2940).

8°) Que, en ese marco, no es posible mediante el instituto procesal de la intervención de terceros, transformar al Tribunal en un nuevo foro en el que se debatan cuestiones que deber ser tratadas en otros cauces deliberativos, distintos a esta jurisdicción restrictiva y excepcional.

A su vez, la indiscutida raigambre constitucional de la competencia originaria y exclusiva de esta Corte impide ampliar su rígido contenido con fundamento en reglas funcionales de orden procedimental (Fallos: 329:2316).

Por ello, y habiendo dictaminado la señora Procuradora Fiscal, se resuelve: Declarar que la presente causa es ajena a la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Notifíquese, comuníquese a la Procuración General de la Nación y, oportunamente, archívese.

VO-//-

-//-TO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON HORACIO ROSATTI

Considerando:

1°) Que a fs. 30/70 el señor Pedro Luis Sisti, por derecho propio, y la Asociación por los Derechos Civiles (ADC), promueven acción de amparo en los términos del art. 43 de la Constitución Nacional y de la ley 16.986 contra el Estado Nacional, a fin de que se declare la inconstitucionalidad de los arts. 3° *in fine* y 4 del decreto-ley 22.847, y que se ordene al Congreso Nacional que, para las próximas elecciones a la Cámara de Diputados de la Nación, actualice la representación al último censo poblacional realizado en el país, evitando incurrir en las inconstitucionalidades objetadas, a saber, el garantizar a los distritos electorales: a) un número mínimo de diputados igual al de la elección de 1976; b) un mínimo de cinco diputados por provincia, y c) la suma de 3 diputados a cada jurisdicción de lo correspondiente a 1983.

Explican que la actual composición de la Cámara de Diputados se ajusta a lo prescripto por el decreto-ley 22.847 (B.O. 25.214 del 14 de julio de 1983) de convocatoria a comicios generales para la elección de autoridades nacionales, provinciales y municipales, para el 30 de octubre de 1983. Señalan que el art. 3° de la norma impugnada establece que "*el número de diputados nacionales a elegir será de uno por cada 161.000 habitantes o fracción no menor a 80.500. A dicha representación se agregará, por cada distrito, la cantidad de 3*

(tres) diputados, no pudiendo en ningún caso ser menor de 5 (cinco) diputados ni inferior a la que cada distrito tenía al 23 de marzo de 1976. El Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, elegirá dos (2) diputados". Aclaran que al provincializarse el referido territorio nacional (ley 23.775), se aumentó su representación a cinco diputados. A su vez, indican que en el art. 4° se fijó la representación de cada distrito en el orden nacional, tomando como base a tal efecto el censo de 1980.

Sostienen que los criterios establecidos en el decreto-ley afectan el principio de *representación igualitaria* previsto en los arts. 16 y 37 de la Constitución Nacional, 1.1, 23.1.b y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2.1 y 25.b del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el principio de *proporcionalidad* que establecen los arts. 45 y 46 de nuestra Ley Fundamental, por lo que "*deforman la manda constitucional y alteran injustificadamente la representación que constitucionalmente debe tener la Cámara de Diputados*".

Afirman que al no actualizarse el número de diputados de acuerdo al último censo del año 2010 el Estado Nacional está incurriendo en una violación, por omisión, del mandato explícito contenido en la parte final del art. 45, en cuanto establece que "*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*". Expresan que

"*mantener la distribución de bancas que surge del censo de 1980 conlleva desconocer treinta y cinco años de evolución demográfica y relegar a una sub-representación política a los grupos que habitan territorios con más crecimiento poblacional*".

A su vez, con específica referencia a los topes mínimos consagrados por el decreto-ley impugnado, sostienen que desnaturalizan las previsiones de la norma fundamental argentina, conforme a la cual "*…El número de representantes será de uno por cada treinta y tres mil habitantes o fracción que no baje de dieciséis mil quinientos*" (art. 45), y se ordena al Congreso adecuar el número de representantes al censo poblacional que se realice cada diez años (art. 47), pudiendo aumentarla, pero no disminuirla (art. 45).

En síntesis, aducen que a los efectos de que la Cámara de Diputados cumpla fielmente con su misión de representar al pueblo de la Nación, la asignación de bancas debe ser proporcional a la población de cada provincia, y que dicha proporcionalidad -establecida en el mismo art. 45, con los límites fijados por el art. 46 de dos (2) diputados como mínimo por distrito- se ve afectada por las previsiones contenidas en la norma cuestionada.

Como un ejemplo de desproporción destacan que, de acuerdo al resultado del censo realizado en 2010 y a la cantidad de diputados que actualmente tiene asignados la Provincia de Buenos Aires (setenta en total, art. 4° del decreto-ley 22.847),

la representación en dicho distrito es de 1 cada 222.778 habitantes, mientras que en el caso de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, que cuenta con cinco diputados (conf. art. 3° de la norma citada), la proporción es de 1 cada 25.238 electores. Exponen que tal situación incide directamente en la cantidad de votos necesaria para obtener una banca, ya que hacen falta una cantidad inferior en los distritos con menor población. Concluyen que mantener la distribución prevista en la reglamentación cuestionada que toma como base de cálculo al censo realizado en 1980, importa desconocer la evolución demográfica que se ha producido desde entonces y relegar a una subrepresentación política a los grupos que habitan territorios con más crecimiento poblacional.

Con relación al actor Sisti, sustentan su legitimación activa individual homogénea en su carácter de elector de la Provincia de Buenos Aires, por lo que las normas y omisiones impugnadas, sostienen, le causan un agravio concreto en sus derechos electorales ya que su "*voto tiene menor valor que el de ciudadanos de Tierra del Fuego, La Rioja o Santa Cruz (por mencionar algunos ejemplos)*". Asimismo, expresan que los derechos afectados cumplen con las características destacadas por el Máximo Tribunal en "*Halabi*" respecto de los derechos individuales homogéneos, y obligan a su tutela por la vía colectiva.

Así, consideran que se verifica: a) la divisibilidad de los derechos individuales afectados; b) una causa fáctica

homogénea que provoca una lesión a una pluralidad relevante de derechos individuales (la no actualización conforme al nuevo censo y la fijación de topes mínimos regulados por el decreto ley impugnado); c) la razonabilidad de realizar un solo juicio con efectos expansivos de la cosa juzgada, ya que la decisión, invocan, afectaría a "*todos los votantes del país, especialmente reparando la discriminación que sufren quienes se encuentren en las provincias que tengan una sub-representación*"; d) el hecho de que el objeto procesal se encuentra enfocado en el aspecto colectivo de los efectos del hecho; y e) que el interés individual aislado no justifica la promoción de demandas individuales.

Con respecto a la asociación litisconsorte, invocan su legitimación activa por ser una entidad apartidaria y sin fines de lucro cuyos propósitos son la promoción de los derechos fundamentales de las personas en aquellas situaciones en que aquellos se vean amenazados, la defensa de los derechos básicos de las personas sin distinción y la defensa de los derechos de las personas a través de los mecanismos legales previstos en el sistema constitucional mediante actuaciones en el ámbito administrativo o judicial (cfr. art. 3 de su Estatuto).

Además de postular la intervención pasiva del Estado Nacional "*ya que es quien ha incurrido en la omisión de no actualizar la representación en Diputados en relación a los últimos 3 censos*", solicitan la citación como terceros al pleito de las 23 provincias argentinas y de la Ciudad Autónoma de

Buenos Aires, pues –según esgrimen- sus intereses se verían directamente afectados al discutirse en la causa la modificación de la atribución de bancas que a cada una le corresponde en la Cámara de Diputados de la Nación. Entienden que las provincias que tienen una subrepresentación en la Cámara de Diputados por la normativa impugnada (Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, Salta y Santa Cruz), podrían ser legitimadas activas o terceras interesadas. Por su parte, aquellas que tienen sobrerepresentación, podrían adquirir -a su criterio- el carácter de legitimadas pasivas o terceras interesadas (Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Catamarca, Chubut, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Neuquén, Río Negro, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santiago del Estero y Tierra del Fuego). Finalmente invocan la calidad de terceros interesados de las provincias en las cuales su representación no varía de actualizarse el número de diputados, y declararse inconstitucionales tales normas (Chaco, Misiones, Tucumán).

Por último, también requieren la intervención del Defensor del Pueblo de la Nación y de los defensores del pueblo provinciales, con fundamento en el art. 86 de la Constitución Nacional.

2°) Que, en síntesis, en el presente caso se invoca la omisión de cumplimiento de un mandato ínsito en el art. 45 de la Constitución Nacional, en cuanto establece que “(*d)espués 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". Sostienen los actores que tal norma se ve quebrantada frente a la falta de actualización, por un período de casi treinta años, de la representación en Diputados. En esa inteligencia, invocan que ello importa la vulneración del principio de proporcionalidad que establecen los arts. 45 y 46 de nuestra Ley Fundamental, y genera un agravio concreto en el derecho a voto de los electores de las provincias subrepresentadas.

3°) Que es preciso resaltar la particular trascendencia de la cuestión debatida en el *sub examine*, en cuanto se vincula de manera directa con el sistema democrático consagrado por la Constitución Nacional y la fuerza normativa de los mandatos constitucionales.

En efecto, el sistema democrático sostenido por la Norma Fundamental argentina (arts. 36 y 75, inciso 19, tercer párrafo), exige garantizar la representación popular en los órganos de base electoral, en base a los principios de representación igualitaria (previsto en los arts. 16 y 37 de la Constitución Nacional, pautas que reciben reconocimiento expreso en un conjunto de instrumentos internacionales con jerarquía constitucional, conforme lo dispuesto por el art. 75, inciso 22 de la Constitución Nacional –arts. 1.1, 23.1.b y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2.1 y 25.b del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos-), y de proporcionalidad (que establecen los arts. 45 y 46 de nuestra Ley Fundamental).

Tales predicamentos toman especial relevancia en torno al Poder Legislativo pues, como ha sostenido este Tribunal "*en todo Estado soberano el poder legislativo es el depositario de la mayor suma de poder y es, a la vez, el representante más inmediato de la soberanía…*" (Fallos: 180:384; 182:411; 318:1154, voto de los jueces Petracchi y Bossert; 328:2056, voto del juez Maqueda, recordado en "*Barrick Exploraciones Argentinas S.A. y otro*", Fallos: 342:917, voto de los jueces Maqueda, Lorenzetti y Rosatti, considerando 4°) (…) "*es el genuino representante del pueblo y su carácter de cuerpo colegiado la garantía fundamental para la fiel interpretación de la voluntad general…*" (Fallos: 201:249, 269). Es que en el debate legislativo se traduce de forma más genuina la participación de todas las voces sociales y se consolida la idea fundamental de participación y decisión democrática, afianzándose de este modo el valor epistemológico de la democracia deliberativa. Con más razón aun cuando de la omisión señalada se colige un agravio concreto en derechos constitucionales, como es, conforme sostienen los demandantes, el sufrido por los residentes y electores de diputados nacionales por las provincias subrepresentadas (para el caso del actor, la Provincia de Buenos Aires).

La exigencia constitucional de la igualdad de valor del sufragio electoral se desprende de la Constitución Nacional en cuanto consagra las características del sufragio en su art. 37, definiéndolo como "universal, **igual**, secreto y obligatorio" (énfasis agregado). En ese marco, el respeto por los valores

constitucionales señalados hace a la "pureza del sufragio", sobre lo cual ha considerado la Corte que es "*la base de la forma representativa de gobierno sancionada por la Constitución Nacional, y es de importancia substancial reprimir todo lo que puede contribuir a alterarla*" (arg. Fallos: 9:314; 338:628; 342:343, entre otros).

Por su parte, al cuestionar la omisión de cumplimiento de mandatos constitucionales concretos, el objeto de la pretensión procura garantizar la "fuerza normativa de la Constitución" frente a omisiones de los poderes del Estado. En efecto, "*la Constitución obliga y vincula porque tiene vigor normativo*" (Bidart Campos, Germán, "Algunas reflexiones sobre las omisiones inconstitucionales", Bazán, Víctor (Coord.): "Inconstitucionalidad por omisión", Editorial Temis S.A., Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1997, pág. 3, vr. Hesse, Konrad, "Escritos de derecho constitucional", traducido por Pedro Cruz Villalón, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, pág. 61; Fallos: 340:1795, *in re* "*Castillo*", voto parcialmente disidente del juez Rosatti, considerando 15).

En este sentido, "*para que la constitución no pierda, en desmedro de su carácter de norma jurídica suprema, la exigibilidad, la obligatoriedad, y la efectividad que la identifican en un estado democrático, se hace necesario que las normas programáticas que no se cumplen, que no se desarrollan, o que se atrofian, puedan surtir el efecto normativo (la vinculatoriedad, la exigibilidad, y la efectividad) de toda la*

constitución, mediante alguna forma de control que recaiga sobre su paralización. O sea, debe existir un órgano y unas vías de acceso a él para que quien sufre un perjuicio por la falta de implementación ineludible de la norma programática, se halle en condiciones de requerir su cumplimiento o, subsidiariamente, la reparación de aquel perjuicio" (Bidart Campos, Germán, "El derecho de la constitución y su fuerza normativa", Buenos Aires, Ed. Ediar, 1995, pág. 21).

4°) Que más allá de la trascendencia de la cuestión debatida en el *sub judice*, de lo que se da cuenta en el considerando anterior, es preciso analizar si esta Corte se encuentra habilitada para asumir la acción interpuesta en el marco de su jurisdicción originaria y exclusiva prevista en el art. 117 de la Constitución Nacional, que -como es sabido- no puede ser ampliada, restringida, ni modificada por persona o poder alguno (Fallos: 342:1417), y debe surgir, en forma manifiesta, de la realidad jurídica subyacente en la causa, más allá de la voluntad de los litigantes en sus expresiones formales (Fallos: 342:1299, entre muchos otros).

En ese marco, cabe recordar que para que proceda la referida competencia, es necesario que una provincia revista el carácter de parte en el pleito, no solo en sentido nominal -ya sea como actora, demandada o tercero- sino también sustancialmente, esto es, que tenga en el litigio un interés directo de tal manera que la sentencia que se dicte le resulte

obligatoria (Fallos: 312:1227 y 1457; 322:1511 y 2105, entre muchos otros).

Por su parte, el Tribunal ha reconocido la posibilidad de que la acción de amparo, de manera general, tramite en esta instancia, siempre que se verifiquen las hipótesis que surtan la competencia originaria prevista en los arts. 116 y 117 de la Constitución Nacional (reglamentados por el art 24, inciso 1°, del decreto-ley 1285/58) porque, de otro modo, en tales controversias, quedarían sin protección los derechos de las partes en los supuestos contemplados por el art. 43 de la Constitución Nacional y por la ley 16.986 (Fallos: 312:640; 313:127 y 1062; 322:1514).

5°) Que de los términos de la demanda (a cuya exposición de los hechos se debe atender de modo principal para determinar la competencia, de conformidad con el art. 4° del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación y doctrina de Fallos: 322:2370; 323:1217), se desprende que los actores impugnan, por vía de una acción de amparo, los criterios para la asignación de bancas en la Cámara de Diputados establecidos en los arts. 3° y 4° del decreto-ley 22.847, y manifiestan que el objeto de la acción consiste en que -una vez declarada su invalidez- se ordene al Congreso que, para las próximas elecciones, actualice la representación con arreglo al último censo realizado en 2010, y que, en dicha actualización, omita incluir los topes mínimos impugnados.

El litis consorcio activo se encuentra determinado, en primer lugar, por el actor, quien sustenta su legitimación activa individual homogénea en su carácter de elector de la Provincia de Buenos Aires, mientras que la asociación sostiene la representación colectiva de los restantes electores subrepresentados. El objeto del litigio, en los términos en que fue articulada la demanda, revela que es el Estado Nacional a través del Poder Legislativo el único obligado y con posibilidades de cumplir con el mandato restitutorio de los derechos que se denuncian como violentados, en el supuesto de admitirse la pretensión (arg. Fallos: 330:555, considerando 7°).

En tales condiciones, solo resultaría justificada la competencia originaria del Tribunal prevista en el art. 117 de la Constitución Nacional si se llegase a la conclusión de que alguna/s o todas las 23 provincias argentinas y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires debieran ser citadas al proceso como terceros en los términos en que se pretende (tanto respecto a su condición de subrepresentada o sobrerepresentada), extremo que exige desentrañar si cabe considerarlas parte sustancial en la cuestión planteada.

6°) Que este Tribunal ha sido enfático en sostener que la condición de parte de la provincia a los fines de la competencia originaria de la Corte la *“debe llenar tanto en un orden nominal -por figurar expresamente como tal en el juicio, sea como actora, demandada o tercero- como también en sentido sustancial, por ser titular de la relación jurídica en que se*

sustenta la pretensión […] al tener un interés directo en el pleito que surja en forma manifiesta de la realidad jurídica, más allá de las expresiones formales usadas por las partes y de tal manera que la sentencia que se dicte le resulte obligatoria, […] ya que de no ser así, quedaría librada a la discrecionalidad de los litigantes la determinación de una competencia que por ser de raigambre constitucional reviste el carácter de exclusiva y, por ende, insusceptible de extenderse, por persona ni poder alguno" (Fallos: 330:5095 y causa CSJ 600/2016 "*Avanzatti, Emilia Zunilda Alejandra y otros e/ Entre Ríos, Provincia de y otro s/ ordinario*", de fecha 29 de agosto de 2017, entre muchas otras).

En ese marco, el alcance de la pretensión deducida en el presente no permite atribuirles a las provincias argentinas, ni a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el carácter de partes sustanciales. En efecto, cabe recordar que los integrantes de la Cámara de Diputados, cuya composición actual se cuestiona, no representan a las provincias o distritos electorales por los que son elegidos, sino al "pueblo" que los elige directamente (art. 45, Constitución Nacional), correspondiendo la representación territorial de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a la Cámara de Senadores.

Así lo ha enfatizado la doctrina, al señalar que "*claramente deslinda la Constitución el carácter representativo de cada una de las Cámaras del Congreso. La de diputados representa a la Nación en la totalidad de los individuos que*

forman el pueblo, sin más relación con la entidad de las Provincias a que pertenecen, que la residencia en ellas, y la necesidad de dividir el territorio a los efectos de la práctica del sufragio. Como todo individuo está sujeto a dos soberanías distintas, la de la Nación y de las Provincias, es posible confundir la línea divisoria entre ambas; pero también es fácil concebir el hecho de que unas personas representen sumas diversas de individuos sometidos a la soberanía nacional, y otras representen a la totalidad de la soberanía de cada Provincia. Es lo que ha establecido la Constitución: 1°. La Cámara de Diputados representa la totalidad del pueblo de la Nación, individualmente sumado el de todas las Provincias reunidas: es la verdadera asamblea del pueblo. 2° El Senado representa a las Provincias y la Capital, en su carácter de Estados, con gobiernos y derechos colectivos, tales como la Constitución los reconoce, y como concurrieron a dictarla: es la asamblea de todas las Provincias que forman la federación nacional" (González, Joaquín V., "Manual de la Constitución Argentina", Estrada, Buenos Aires, 1983, págs. 350/351).

El diseño descripto tiene su modelo en la Constitución de los Estados Unidos, en la que -conforme ha sostenido Alexis de Tocqueville- "*el principio de la independencia de los Estados triunfó en la formación del Senado y el dogma de la soberanía nacional, en la composición de la Cámara de Representantes*" ("La Democracia en América", Fondo de

Cultura Económica, México, Buenos Aires, segunda edición, 1963, pág. 121).

La diferencia representativa se proyecta en la composición cuantitativa de las cámaras, pues aunque las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires conforman distritos electorales diferentes, en el caso de los diputados el número de ellos es dispar en cada jurisdicción, en tanto en el caso de los senadores el número es igualitario. También se expresa esta diferencia en la disímil competencia asignada a las cámaras, ya sea por la intervención dominante de una cámara –convertida en cámara de origen y consecuentemente habilitada para dirimir un proyecto legislativo- conforme a los temas tratados, ya sea por medio de la intervención excluyente de la Cámara de Senadores en asuntos considerados de especial relevancia para las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ya sea por medio de la intervención sucesiva de ambas cámaras en caso de juzgamiento político de los funcionarios más relevantes.

Más allá de las disquisiciones doctrinarias en torno a si los diputados representan al sujeto colectivo “pueblo” (lo que es negado por Bidart Campos, Germán, “Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino”, Tomo II A, Ediar, Buenos Aires, 2009, pág. 504), o si lo hacen en nombre de la “Nación” (criterio de Sagüés, Néstor Pedro, “Derecho Constitucional. Estatuto del Poder”, Astrea, Buenos Aires, 2017, pág. 254), lo que se colige de manera clara del texto constitucional argentino

es que los diputados no representan a las provincias y la ciudad constitucional federada de Buenos Aires, en cuanto entes autónomos del sistema federal, por lo que no corresponde atribuirles a los mismos el carácter de parte (activa o pasiva) en el presente caso a los fines de generar la competencia originaria y exclusiva de esta Corte, que –por otra parte- tiene un contenido constitucional rígido no susceptible de ser ampliado con fundamento en reglas funcionales de orden procedimental (Fallos: 329:2316).

7°) Que la decisión que se adopta no implica que esta Corte abdique de su rol de guardián de los principios republicanos consagrados por la Constitución Nacional y del buen funcionamiento del mecanismo del gobierno democrático. Por el contrario, eventualmente podrá intervenir en una causa como la presente en caso de cuestionarse el principio de igualdad titularizado no ya por una provincia o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires –por las razones antedichas- sino por uno o varios electores –sea en un proceso individual o colectivo-; en tal caso la intervención de este Tribunal corresponderá, de así entenderlo, por la vía de apelación.

Por ello, y habiendo dictaminado la señora Procuradora Fiscal, se resuelve: Declarar que la presente causa es ajena a

-//-

-//- la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Notifíquese, comuníquese a la Procuración General y, oportunamente, archívese.

DISI-//-

-//-DENCIA DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON JUAN CARLOS MAQUEDA

Considerando:

1°) Que Pedro Luis Sisti y la Asociación por los Derechos Civiles (ADC) iniciaron un amparo colectivo contra el Estado Nacional a fin de que se declare la inconstitucionalidad de los arts. 3° y 4° del decreto-ley 22.847 (conocido como "Ley Bignone", B.O. del 14 de julio de 1983).

De acuerdo a ese decreto-ley, 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*", ello "*tomando como base a tal efecto el censo practicado en 1980*".

Los demandantes afirman que estos parámetros reglamentarios desnaturalizan de dos maneras el estricto criterio de proporcionalidad de acuerdo a la población que por imperativo constitucional debe reflejar la Cámara de Diputados de la Nación según los arts. 45 y 47 de la Constitución Nacional.

En primer lugar, sostienen que el decreto-ley no solamente fija una cantidad mínima de cinco bancas sino que además añade tres escaños a todas las provincias, lo cual tuerce

la relación entre diputados y cantidad de habitantes ordenada por la Ley Suprema. Afirman que ante la claridad del texto constitucional que en su art. 45 indica que los diputados serán "*elegidos directamente por el pueblo de las provincias, de la ciudad de Buenos Aires*", que las provincias y la ciudad se "*consideran a este fin como distritos electorales de un solo Estado*", que el "*número de representantes será de uno por cada treinta y tres mil habitantes o fracción que no baje de dieciséis mil quinientos*" y que el Congreso podrá "*aumentar pero no disminuir la base expresada para cada diputado*", no puede justificarse un mínimo de 5 diputados por provincia independientemente de su población ni el agregado de 3 diputados a todas y cada una de ellas. Además, critican que la norma establezca otro piso mínimo como la cantidad de bancas que les supieron corresponder en 1976.

En segundo lugar, plantean que la distorsión de la regla de proporcionalidad se agrava aún más porque la población que se computa para la asignación de escaños es la de 1980 en lugar de la actual. Al mantenerse hasta hoy esa fotografía censal de 1980 que ordenó el decreto-ley, continúan su razonamiento los demandantes, se obtura la actualización que debe reflejar la Cámara de Diputados al ritmo del crecimiento de la población. Sostienen que esta omisión de actualizar la base censal para el cálculo de bancas "conlleva a desconocer treinta y cinco años de evolución demográfica" y a relegar la representatividad de quienes "habitan territorios con más

crecimiento poblacional” (fs. 37). Critican que para definir la cantidad de diputados a elegir no toma en cuenta la población según el último censo de 2010, sino el practicado en 1980, a pesar de que el citado art. 47 de la Constitución precisa que “deberá realizarse el censo general, *y arreglarse a él el número de diputados*” y que el artículo 45 también precisa que “[*D]espués de la realización de cada censo, el Congreso fijará la representación con arreglo al mismo*”. En razón de todo ello, solicitan que esta Corte ordene que “para las próximas elecciones a la Cámara de Diputados de la Nación, el Congreso Nacional actualice la representación al último Censo Poblacional realizado en el país y fije las nuevas representaciones”.

2°) Que la señora Procuradora Fiscal dictaminó que la demanda corresponde a la competencia originaria de esta Corte Suprema.

3°) Que de acuerdo a la tradicional jurisprudencia de este Tribunal, uno de los supuestos en que corresponde su jurisdicción originaria comprende a los conflictos que tienen como parte una provincia o la Ciudad de Buenos Aires y la acción entablada se funda directa y exclusivamente en prescripciones constitucionales de tal suerte que la cuestión federal sea la predominante en la causa (Fallos: 311:1588; 315:448; 322:1470; 323:2380 y 3279; 334:902; 339:525, entre muchos otros).

4°) Que los cuestionamientos al decreto-ley Bignone aparecen como una cuestión directa y exclusivamente basada en

las normas constitucionales que estructuran la Cámara de Diputados. El planteo resulta, por tanto, central a nuestra organización federal ya que se enlaza, en última instancia, con definir a quién debe representar la Cámara de Diputados de la Nación.

5°) Que la Constitución Nacional inserta a la Cámara de Diputados en el marco de un sistema bicameral de representación asimétrica. Así, la Ley Suprema establece que la Cámara de Diputados será elegida "*directamente por el pueblo de las provincias*" y que "*el Senado se compondrá de tres senadores por cada provincia y tres por la ciudad de Buenos Aires*" (arts. 45 y 54).

Esa representación asimétrica de cada Cámara del Poder Legislativo de la Nación fue presentada como la solución a uno de los conflictos fundacionales de la Nación, eficazmente definido como el "viejo problema del antagonismo" entre las tendencias federales y unitarias (Joaquín V. González, Estudios Constitucionales, Librería y Editorial "La Facultad" Juan Roldán y Cía., Tomo I, 1930, pág. 46). Ese tipo de bicameralismo encuentra sus raíces incluso en antecedentes unitarios del constitucionalismo argentino como las constituciones de 1819 y 1826 que ya distinguían entre una Cámara de Senadores de Provincia y una de representantes compuesta por diputados elegidos en proporción a los habitantes y directamente por el pueblo (arts. III, IV y X de la Constitución de 1819, y arts. 9, 10, y 23 de la Constitución de 1826).

Juan Bautista Alberdi consideró que el bicameralismo mixto era la “manera práctica” de realizar la federación posible (cf. Bases y Puntos de Partida para la Organización Política de la República Argentina, Buenos Aires, Biblioteca del Congreso de la Nación, 2017). En la lógica del proyecto de “Bases”, el bicameralismo con representación asimétrica al amalgamar la tendencia unitaria y la federal resolvería una disputa de poder costosa para la creación de la Nación (obra citada, pág. 144).

Así, el sistema mixto buscaría preservar la unidad nacional al “satisfacer dos necesidades del modo de ser actual de nuestro país” y reconocer, por una parte, que las provincias son iguales entidades políticas y, por otra parte, cuidar “la necesidad de dar a cada provincia en el Congreso una representación proporcional a su población desigual pues sería injusto que Buenos Aires eligiese un diputado por cada setenta mil almas, y que La Rioja eligiese uno por cada diez mil” (obra citada, pág. 145).

Con estas consideraciones es que el proyecto constitucional de Alberdi creaba “un Congreso general, formado de dos cámaras, que será el eco de las *provincias y el eco de la nación*” (obra citada, pág. 145). En ese diseño “la ejecución del sistema mixto que proponemos será realizable por la división del cuerpo legislativo general en dos cámaras: una destinada a representar las provincias en su soberanía local, debiendo su elección, en segundo grado, a las legislaturas provinciales, que deben ser conservadas; y otra que, debiendo su elección al

pueblo de toda la República, represente a éste, sin consideración a localidades, y como si todas las provincias formasen un solo Estado argentino. En la primera cámara serán iguales las Provincias, teniendo cada una igual número de representantes en la legislatura general; en la segunda estarán representadas según el censo de la población, y naturalmente serán desiguales" (obra citada, págs. 144/145). Sobre estas premisas, su proyecto de Constitución Nacional proponía un Congreso Federal compuesto por una Cámara de Senadores de las Provincias y otra de Diputados de la Nación que "representa la nación en globo y sus miembros son elegidos por el pueblo de las provincias, que se consideran a este fin como distritos electorales de un solo Estado" aclarando que "cada diputado representa a la Nación, no al pueblo que lo elige" (arts. 40, 52, y 61, Proyecto de Constitución Nacional en Bases y Puntos de Partida para la Organización Política de la República Argentina, Buenos Aires, Biblioteca del Congreso de la Nación, 2017).

Fue a la luz de estos antecedentes y preocupaciones que finalmente la Constitución histórica asignó diferente autoridad a cada cámara (arts. 32, 33 y 42 de la Constitución de 1853 y arts. 36, 37 y 46 de la Constitución de 1860).

6°) Que la cuestión de a quién representa la Cámara de Diputados impregna las definiciones sobre su tamaño, la cantidad de habitantes o base de representación de cada escaño, la actualización censal, o los intentos históricos de asegurar alguna participación a los pueblos de las provincias menos

populosas en el recinto. Todas estas definiciones también son constitutivas de la organización del poder federal.

En última instancia, estas regulaciones electorales dirimen el poder de cada banca de influir en la toma de decisión mayoritaria y, por ende, el poder de cada voto ciudadano de influir en el autogobierno. De hecho, tales asuntos no pasaron desapercibidos en nuestra historia constitucional. Una vez que la Constitución histórica definió que, a diferencia del Senado, la Cámara de Diputados representa al "*pueblo de las provincias*", la tensión ínsita en esta idea continuó expresándose en estas otras cuestiones vinculadas a cómo se conforma el recinto.

7°) Que puntualmente la cuestión de si debían garantizarse un mínimo de escaños en la Cámara de Diputados a cada distrito provincial atrajo acaloradas disputas reeditadas una y otra vez a lo largo de nuestra historia.

Alberdi en su proyecto había propuesto que "ninguna provincia dejará de tener un diputado, a lo menos" (art. 63 del Proyecto de Constitución Nacional en "Bases", obra citada de Juan Bautista Alberdi).

Los Constituyentes de 1853 si bien no tomaron su propuesta, sí establecieron para la primera legislatura un mínimo de 2 diputados para cada provincia. Ese número, según explicó Gorostiaga en el seno del Congreso Constituyente, surgió del precedente de 1826 "por no haber un censo" en ese entonces y en el interés de "no proceder tampoco arbitrariamente" (Congreso

General Constituyente de 1853, número 44, sesión del 26 de abril de 1853, pág. 164).

La Constitución histórica fijó, a su vez, la relación de proporcionalidad entre habitante y diputado de manera que un diputado representaría veinte mil habitantes o una fracción que no baje del número de diez mil (art. 33 de la Constitución de 1853 y art. 37 de la Constitución de 1860). Esa relación se selló de manera tal que no se preveía la posibilidad de alterar tal tasa de representatividad a menos que se modificara la Carta Fundamental.

Bajo esos parámetros se conformaron las primigenias composiciones de la Cámara de Diputados. Después del primer censo nacional de 1869 el total de sus miembros pasó de 50 en 1860 a 86 en 1872 (conf. la ley 260 que anticipó su necesidad, las leyes 302, 308 y 504 que lo convocaron y las leyes 565 y 580 que aprobaron los resultados del primer censo nacional y su proyección en la Cámara de Diputados). La participación de cada provincia en el recinto no creció al mismo ritmo. Mientras la representación del pueblo de las provincias del litoral, en conjunto, escaló en más de un 100%, la representación del pueblo del resto de las provincias solo creció en un 50%. Este mayor crecimiento de las provincias del litoral puede haber influido en la demora que tomó la realización del segundo censo nacional: casi tres décadas.

En 1878, Avellaneda impulsó el segundo censo nacional pero el Senado archivó el proyecto de ley que, ya con media sanción de la Cámara de Diputados, ordenaba realizarlo (Otero, Hernán “Estadística y Nación”, Prometeo, 2006, pág. 194). Recién en 1894, casi tres décadas desde el primer censo, la ley 3073 convocaría al segundo censo realizado en 1895 y aprobado en 1897 (según la ley 3498 del 10 de septiembre de 1897).

8°) Que en ocasión del segundo censo nacional se avivó nuevamente el debate sobre cómo debía ser la relación de representatividad en la Cámara de Diputados de la Nación, en particular respecto de la necesidad de garantizar un mínimo de bancas por provincia. La proyección política del censo se hacía entonces eco de otras preocupaciones sociales que dividían a la Nación. A fines del siglo XIX, al ritmo en que gran parte de la inmigración se asentaba en las provincias del litoral, se gestaba el temor a que tales provincias dominaran la Cámara Baja. Tan vigorosa fue la preocupación que convocó, nada menos, que a la reforma de la Constitución en 1898.

En efecto, apenas aprobados los resultados del segundo censo nacional, el Congreso convocó a la Asamblea Constituyente de 1898. Es que a la luz de los nuevos resultados demográficos que reflejaban una duplicación de la población nacional, se proyectaba una ampliación semejante de los miembros de la Cámara de Diputados y ello significaba una elevación insoportable de las erogaciones del tesoro público (de 86 a 193 miembros, cf. intervención de los Convencionales Álvarez y

Giménez, Diario de Sesiones de la Convención Nacional Reformadora de la Constitución Nacional, año 1898, Ravignani, págs. 777-785).

Toda vez que la Constitución histórica anclaba la tasa de representatividad sin admitir una modificación que no fuera por vía de reforma constitucional, el Convencional Álvarez sostuvo que el problema se reeditaría una y otra vez en el futuro: “una de las causas principales que han originado la ley de esta reforma, ha sido justamente que se han mirado como un fantasma los gastos exagerados que demandaría una cámara de representantes compuesta de 193 miembros […] cada vez que se hiciera un nuevo censo llegaría otra vez el fantasma de este cuerpo tan caro […] llegaría otra vez la necesidad de una nueva reforma ¿es esto posible? […] se ha dicho, con mucha razón, que estas cartas constitutivas de los estados deben mirarse como un cofre sagrado que no debe abrirse sino en casos extremos” (Diario de Sesiones de la Convención Nacional Reformadora de la Constitución Nacional, año 1898, Ravignani, pág. 778).

Si bien se invocó a Alberdi para recordar que la Cámara de Diputados representa al pueblo “sin consideración de la localidad” el debate sobre el preciso tamaño que debía tener la Cámara se vio prontamente teñido por la preocupación de las provincias más deshabitadas de asegurarse alguna participación para contrarrestar la influencia de otras más populosas (Diario de Sesiones de la Convención Nacional Reformadora de la Constitución Nacional, año 1898, Ravignani, Leguizamón, pág.

809). El ya mencionado convencional Álvarez justificó porqué resultaba conveniente la fórmula de un diputado cada treinta y tres mil habitantes en lugar de otras alternativas: esa cifra permitía a la aritmética respetar las representaciones provinciales anteriores. Así alegó que “si los señores convencionales comparan la representación actual con la que se tendría adoptando la proporción de un diputado por cada treinta y tres mil habitantes, verán que casi todas las provincias mantienen su representación de ahora” (Diario de Sesiones de la Convención Nacional Reformadora de la Constitución Nacional, año 1898, Ravignani, pág. 778).

La reforma procuraba prevenir asambleas legislativas excesivamente numerosas por resultar, según dijeron, ajenas a la tradición Hamiltoniana planteando “¿Qué nos haríamos con semejante monstruo parlamentario?” (Diario de Sesiones de la Convención Nacional Reformadora de la Constitución Nacional, año 1898, Ravignani, págs. 786/787, intervención del Convencional Ayarragaray). Con esa precaución en miras se convocó a fijar “una base mínima de representación: no es posible disminuirla pero sí es posible aumentarla, después de practicado cada censo” (Diario de Sesiones de la Convención Nacional Reformadora de la Constitución Nacional, año 1898, Ravignani, pág. 787, intervención del Convencional Ayarragaray).

El incremento de la base de representación (y la posibilidad de que únicamente creciera a futuro), traía la obvia consecuencia de un riesgo de pérdida de bancas para los pueblos

provinciales menos populosos. Representantes de las provincias más deshabitadas advirtieron entonces que no hay “en los precedentes de los congresos ni de las convenciones argentinas, un solo caso en que un estado haya entrado a formar parte de una asamblea con menor representación de la que disfrutara en las anteriores” y denunciaron que con esta reforma quienes ganaban “enormemente en su representación” eran las provincias del litoral y la capital de la república (cf. intervención de Sibilat Fernández, Diario de Sesiones de la Convención Nacional Reformadora de la Constitución Nacional, año 1898, Ravignani, págs. 825 y 826).

Ante la acusación, el Convencional Ortiz de Rozas interrumpió el debate y cruzó “¡Gana el pueblo argentino, señor convencional!” (Diario de Sesiones de la Convención Nacional Reformadora de la Constitución Nacional, año 1898, Ravignani, págs. 825 y 826).

En este contexto, el Convencional de Santa Fe, Carrasco, defendió el aumento de la base de representación para prevenir una Cámara de Diputados de dimensiones monstruosas, pero propuso asegurar al menos una banca a cada provincia. Sostuvo que no tenía sentido mantener bases pequeñas de representación pues “no se habría ganado nada y se habría perdido mucho” y ofreció un argumento seguramente dirimente (Diario de Sesiones de la Convención Nacional Reformadora de la Constitución Nacional, año 1898, Ravignani, pág. 804). Explicó que si bien las provincias poco pobladas perderían diputados con

la incrementada base de representación, la alternativa de mantener una base de representación como la vigente en ese entonces tampoco les ofrecía un mejor escenario. Mantener bajas bases de representación si bien no provocaría una pérdida de la cantidad de bancas para las provincias menos pobladas, sí les haría perder poder a esas bancas en un recinto más abultado pues “es sabido, en derecho administrativo que cuanto más numeroso es un cuerpo colegiado, es menor el número de personas que lo dirigen; y si se llega a cifras enormes, resulta que no son más que multitudes dirigidas por tres o cuatro cabezas” (Diario de Sesiones de la Convención Nacional Reformadora de la Constitución Nacional, año 1898, Ravignani, págs. 804 y 805).

También Carrasco puso en evidencia que la reforma podría llevar a que las provincias menos pobladas fueran perdiendo bancas hasta que un día “resultaría el fenómeno de que las provincias que han tenido diputados, que mandando senadores al Congreso, se encontrarían excluidas de tener representación en la cámara de diputados” (Diario de Sesiones de la Convención Nacional Reformadora de la Constitución Nacional, año 1898, Ravignani, págs. 804/805).

A la luz de estas discusiones, se sometió a consideración de la Asamblea la introducción de una nueva cláusula constitucional que garantizara que “ninguna provincia eligirá menor número de diputados que el que actualmente elige” y otra propuesta por la que asegurara el piso mínimo de un diputado para cada provincia (conf. intervenciones de Carrasco y

Sibilat Fernández, Diario de Sesiones de la Convención Nacional Reformadora de la Constitución Nacional, año 1898, Ravignani, pág. 828). El Convencional Vivanco interpeló tales mociones "¿hay alguna provincia que hoy no tenga ningún representante?" (Diario de Sesiones de la Convención Nacional Reformadora de la Constitución Nacional, año 1898, Ravignani, pág. 828). La respuesta fue contundente ya que a la luz de las normas imperantes "ahora no, pero podría suceder en el futuro" (cf. Intervención de Carrasco, Diario de Sesiones de la Convención Nacional Reformadora de la Constitución Nacional, año 1898, Ravignani, pág. 828).

Lo cierto es que ninguna de las propuestas de garantizar pisos mínimos de representación prosperó. Así como la Constituyente originaria se había apartado de la propuesta de Alberdi que imponía un mínimo de un Diputado por el pueblo de cada provincia, la nueva asamblea reformadora explícitamente rechazaba dos propuestas en ese mismo sentido. En efecto, la nueva Cámara de Diputados según la reforma de 1898 redujo el número de representantes de los pueblos de Catamarca y Santiago del Estero que pasaron de 4 a 3 y de 7 a 5 representantes respectivamente (en un total de 120 integrantes). Catamarca volvería a tener la misma suerte en 1920, luego del censo de 1914, perdiendo incluso un escaño más.

9°) Que los defensores de las provincias menos habitadas no solo no lograron convencer a la Asamblea Constituyente de 1898 para introducir un umbral mínimo de

representación en la Cámara de Diputados, sino que corrieron igual suerte en las discusiones legislativas suscitadas con motivo del tercer censo nacional.

En los debates legislativos para la convocatoria del tercer censo nacional (ley 9108), Joaquín V. González –en su carácter de Senador por La Rioja y al explayarse sobre las implicancias del censo en la economía, cultura pública y vida política del país entre otras cuestiones– anticipaba y advertía que la distribución de bancas que hiciera el Congreso una vez que contara con los resultados demográficos “no habría de llegar a un extremo tal de privar a una provincia del mínimo de representación que actualmente ejerce, que, a su vez, está fundado sobre la que ejerció cuando la Constitución fue formada” (cf. debate legislativo de la ley 9108 en 1913, según “El Censo Nacional y la Constitución” Joaquín V. González, Buenos Aires, Instituto Cultural Joaquín V. González, 1931, pág. 48). Así llamó a preservar la representación de las provincias, a no “retroceder en su entidad política” por el resultado material del recuento de la población ya que existe un “mandato tácito” en las generaciones sucesivas de conservación “íntegra de las personalidades que realizaron el pacto federativo”, y afirmó que tal representación mínima surge de los pactos preexistentes. Explicó que las provincias no son “sólo aglomeración de población, ni sumas totales de producción, son entidades sociales” (debate legislativo de la ley 9108 en 1913, según “El Censo Nacional y la Constitución” Joaquín V. González, Buenos

Aires, Instituto Cultural Joaquín V. González, 1931, pág. 48). Es más, continuó por señalar que “las provincias argentinas que han constituido la unión nacional, no son simples creaciones de la Constitución ni de la ley, sino entidades preexistentes, que han tenido una personalidad política y social muy anteriores al hecho de la Constitución” (debate legislativo de la ley 9108 en 1913, según “El Censo Nacional y la Constitución” Joaquín V. González, Buenos Aires, Instituto Cultural Joaquín V. González, 1931, pág. 46).

La discusión sobre la asignación de bancas continuó al aprobarse los resultados del tercer censo de la Nación (ley 10.834, B.O. 22 de octubre de 1919). En esa oportunidad se sometió a consideración del Congreso la posibilidad de incluir una cláusula en la ley por la que ninguna provincia perdiera escaños. Puntualmente, añadir que “*no se disminuirá la representación actual de ninguno de los distritos electorales aun cuando así resultase de la proporción que fija esta ley*” (cf. sesiones del 9 y 11 de septiembre de 1919 en la Cámara de Senadores, firmado entre otros por Joaquín V. González y sesión del 18 de septiembre de 1919 en la Cámara de Diputados). La propuesta buscaba prevenir “la supremacía del litoral” y más concretamente que Salta y Catamarca perdieran escaños (según el Diputado Méndez Casariego, debate de la sesión del 18 de septiembre de 1919 en la Cámara de Diputados, pág. 832). El Senador González defendió la participación de las provincias más deshabitadas y volvió sobre sus argumentos anteriores, esto es,

que las provincias son “organismos indestructibles y de existencia anterior a la Constitución”; que por ello el Congreso en tanto producto de esa Constitución no tenía facultad para “cercenar la personalidad moral y territorial de las provincias ni su “personalidad política”, por lo cual resultaba imperioso “conservar íntegramente el carácter representativo que corresponde a cada estado” (sesión del 26 de septiembre de 1918 en la Cámara de Senadores, págs. 715-718). Más adelante sostuvo que “un número excesivo de diputados en la cámara popular, no solamente afecta problemas de integridad representativa de la Nación, afecta la personalidad de las provincias, con la cual han entrado a formar parte de la unidad nacional” (debate de la sesión del 9 de septiembre de 1919 en la Cámara de Senadores, pág. 506).

Al considerar la propuesta, el Senador Melo la tachó de inconstitucional “no sólo como una consecuencia del precepto que establece que practicado cada censo se fije la representación por la población sino también en razón de otro antecedente, más claro y más perentorio: me refiero a la sanción de la Convención realizada el año 1898” (sesión del 9 de septiembre de 1919 en la Cámara de Senadores, pág. 499). Melo recordó cómo en aquella Convención Constituyente se había descartado una iniciativa semejante a la que aquí se pretendía introducir por vía legislativa lo cual hacía de la propuesta actual una afronta a la voluntad constitucional (sesión del 9 de septiembre de 1919 en la Cámara de Senadores, pág. 499). En una

línea similar se pronunciaron otros congresistas como los senadores Roca y del Valle Ibarlucea (sesión del 28 de septiembre de 1918, pág. 846, sesión del 9 de septiembre de 1919 en la Cámara de Senadores, pág. 510).

El Diputado Vergara también resistió la iniciativa al manifestarle a los demás legisladores que “sabemos que la cámara de diputados no representa propiamente a las provincias como entidades políticas sino que ella constituye, puede decirse, el mapa político en conjunto de toda la república, representa a todo el pueblo de la nación, y las provincias no son sino simples distritos electorales” (debate de la sesión del 18 de septiembre de 1919 en la Cámara de Diputados, pág. 826).

Pero además ofreció otro argumento constitucional para rechazar la propuesta. Explicó que introducir mínimos de representación o escaños de añadidura violentaba además la manda de la reforma constitucional de 1898 de no disminuir la base de representación (actual art. 45 de la Carta Fundamental), pues agregar escaños a distritos menos poblados equivale a reducir la cantidad de habitantes que representa cada diputado de ese distrito. En este sentido indicó que “ante el texto expreso de la Constitución, que establece en el artículo 37, de acuerdo con la reforma de 1898, que no es posible bajo ninguna forma disminuir la base que se toma como cálculo para fijar la representación en el parlamento, no podemos dar a Salta ni a Catamarca, los diputados que les da el Senado. La base de 16.500 habitantes no puede modificarse y para darles esos diputados

habría que tergiversar el espíritu y la letra de la constitución” (debate de la sesión del 18 de septiembre de 1919 en la Cámara de Diputados, pág. 827). Finalmente, respecto de los efectos de la inmigración sobre la representación especialmente en “el litoral, donde hay una gran población de aluvión, donde hay una gran masa extranjera”, sostuvo que “la constitución en diversas partes habla de habitantes, sabemos que lo es para la Constitución todo aquel que reside en el territorio de la república con la intención de permanecer en él” (debate de la sesión del 18 de septiembre de 1919 en la Cámara de Diputados, pág. 827). De otra forma, concluyó, “falsearíamos el alcance de la Constitución y de los otros Constituyentes” de 1898 (debate de la sesión del 18 de septiembre de 1919 en la Cámara de Diputados, pág. 828).

10) Que a pesar de todo lo debatido la propuesta de garantizar escaños mínimos de representación -esta vez por vía legal a diferencia del debate Constituyente de 1898- nuevamente fracasó, de manera que Catamarca y Salta perdieron bancas. Sin embargo, en la práctica y por fórmula matemática los pueblos de cada provincia continuaron preservando como hasta entonces, al menos, dos escaños.

La así sancionada ley 10.834, que finalmente aprobó el tercer censo nacional, fijó una nueva base de representación que conforme a los datos demográficos de la época resultó, en la práctica y por imperio matemático, en que ninguna provincia tuviera menos de dos escaños.

Ese umbral de dos diputados para cada distrito electoral que surgía de la práctica constitucional se perforó normativamente solo cuando el decreto-ley 15.100 (B.O. 20 de noviembre de 1957), considerando adecuada una base de representación de 85.000 habitantes, convocó a elecciones para un único diputado en varias provincias, tanto fundadoras como recientemente incorporadas.

11) Que, apenas reinstalada la democracia, el Congreso de la Nación deshizo el estándar de un diputado por distrito provincial de ese decreto del gobierno *de facto* de 1957. Así la ley 15.264 de 1959 impuso el mínimo de dos bancas por distrito como una manera de reinstalar una práctica constitucional (ley 15.264, B.O. 9 de enero de 1960).

La introducción de este piso respondió, entre otros motivos, a que la Provincia de La Rioja había visto reducida su participación de dos diputados a uno y ello, se argumentó en la exposición de motivos y en el debate, suscitaba obstáculos constitucionales y pragmáticos. Se explicó entonces que la reducción de la representación a un escaño violentaba la Constitución histórica -que había asignado en la primer legislatura 2 diputados a las provincias menos pobladas- y que “si bien la Constitución no lo deja expresamente establecido, la interpretación constructiva de su texto nos autoriza a sostener que ella no quiere que la representación que las provincias tuvieron en la época de su incorporación, sea disminuida” (Senador Fleitas, debate del 15 de noviembre de 1959, pág. 2724,

en similar sentido los Senadores Vera Barros y Gallo, debate del 15 de noviembre de 1959, págs. 2725 y 2727).

Entre los argumentos adicionales que se ofrecieron para defender la idea de no disminuir la representación de las provincias, se recordó el antecedente de la ley 2089 de cesión de los territorios provinciales de Belgrano y Flores a la capital federal que estableció que tal cesión no iba a alterar la representación de la provincia en la composición del Congreso (sentido Senador Vera Barros debate del 15 de noviembre de 1959, pág. 2727). También se alegó que permitir que la representación de una provincia quedara reducida a un escaño generaba problemas de representación en aquellos casos en que el único diputado de un distrito debiera ausentarse por licencias o desplazamientos dentro del país (mediante el decreto 15.100 del 15 de noviembre de 1957 por el gobierno de facto, confr. debate de Senadores del 28 de octubre de 1959, págs. 1804/1805).

Ahora bien, el argumento crucial que se ofreció fue de índole constitucional: garantizar dos escaños para cada distrito electoral aparecía como la implementación de aquel mandato de la Ley Suprema por el cual la Cámara de Diputados debía representar al "*pueblo de las provincias*". Ni al pueblo ni a las provincias, sino al "*pueblo de las provincias*". Quienes apoyaban la moción reconocían que el propio texto de la Constitución no garantizaba un mínimo de bancas por distrito y que la propuesta se reñía con "la lógica estricta de la teoría constitucional, según la cual la organización de la Cámara baja

ha de hacerse sobre la base de la población" (Senador Fleitas, debate del 15 de noviembre de 1959, pág. 2724). Pero tampoco podía ocurrir que los habitantes de una provincia, bajo algún supuesto, pudieran perder toda representación en el recinto de Diputados. La solución que se ofreció a este dilema fue identificar en el art. 45 de la Constitución la adopción de un sistema mixto de representación del "*pueblo de las provincias*" en lugar de "*un criterio puro de población*" (Senador Fleitas, debate del 15 de noviembre de 1959, pág. 2725).

12) Que el número de bancas de diputados garantizadas a cada distrito luego subió de 2 a 3 en 1972. El decreto-ley 19.862, al convocar a elecciones después de casi una década desde que se realizaran las últimas (B.O. 05/10/1972, completado por el decreto-ley 19.895) estableció que a la representación proporcional según el censo realizado en 1970 debía agregarse por cada distrito –incluyendo a la Capital Federal– "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" (art. 13). El decreto-ley Bignone vino, entonces, a incrementar todavía más esta base mínima de representación.

13) Que a la alteración de la representación proporcional ya señalada se suma la omisión de actualizar la base de datos censal tomándose como fotografía demográfica hasta

la actualidad la de 1980, esto es la señalada por el decreto-ley Bignone.

En efecto, la Constitución obliga a realizar censos nacionales y, después de su realización, desde la reforma de 1898, ordena al Congreso fijar “*la representación con arreglo al mismo*” (art. 45). La historia de la determinación de las bancas en la Cámara de Diputados se enlazó, como revelaron los antecedentes, a la de los censos nacionales como uno de los asuntos neurálgicos de la democracia y no exento de discordias.

Ante el fundamento netamente constitucional del planteo, debe recordarse que esta Corte Suprema ya ha advertido *sobre los graves desajustes institucionales que emergen de la demora excesiva e injustificada por parte de los poderes constituidos federales o provinciales en cumplir con mandatos de hacer establecidos en la Constitución Nacional* (Fallos: 342:509, “Bazán”).

Así sostuvo en 2014 que constituía una demora irrazonable violatoria del principio de autonomía municipal reconocido en el art. 123 de la Constitución Nacional que la Provincia de La Rioja no hubiese dictado en dieciséis años una ley de coparticipación municipal (Fallos: 337:1263, "Intendente Municipal Capital s/ amparo", criterio reiterado en la causa "Municipalidad de la Ciudad de La Banda", Fallos: 341:939).

En 2015, al fallar los tres casos referidos a la detracción de fondos de la coparticipación federal a las

provincias de Santa Fe, San Luis y Córdoba, advirtió que conspiraba contra el federalismo el lapso de diecinueve años que había pasado desde la fecha fijada en la disposición transitoria 6ª de la Constitución Nacional para establecer un régimen de coparticipación federal conforme lo dispuesto en el inciso 2° del art. 75 de la Constitución Nacional (Fallos: 338:1356, considerando 39).

En 2019, frente a los términos del art. 129 de la Constitución Nacional que establece la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires consideró que constituía un supuesto de "inmovilismo" que no se hubiese llevado a cabo la transferencia de la justicia nacional ordinaria al Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Fallos: 342:509 “Bazán”).

En estos casos la Corte Suprema consideró que en virtud del tiempo transcurrido no se podía justificar razonablemente la demora en la concreción de los mandatos constitucionales aludidos y subrayó que “*la Constitución materializa el consenso más perfecto de la soberanía popular; frente a sus definiciones, los poderes constituidos deben realizar todos los esfuerzos necesarios para asegurar el desarrollo del proyecto de organización institucional que traza su texto*” (Fallos: 337:1263 y 342:509).

14) Que desde la perspectiva de los demandantes, las pautas de alteración a la representación proporcional del decreto-ley Bignone y la omisión de actualizar la composición de

esa Cámara hieren al centro del sistema bicameral de representación mixta que adoptó nuestra Constitución para afianzar la unión nacional como así también a las reglas más básicas de legitimidad democrática.

La cuestión federal que trae el planteo de inconstitucionalidad radica en definitiva en definir qué quiere decir la Constitución cuando indica que los diputados representan al "*pueblo de las provincias*". Este concepto del actual art. 45, al menos en su formulación, se distingue de los antecedentes de las constituciones unitarias de 1819 y 1826 que establecían que los diputados representarían directamente al pueblo de la Nación. El asunto sobre los escaños por provincia que garantiza el decreto-ley Bignone remitirá finalmente a una cuestión central para la organización del poder, esto es, si el "*pueblo de las provincias*" es el pueblo de la Nación, son las provincias, o una tercera categoría.

15) Que es a la luz de aquella precisa historia constitucional en torno a la idea de que la Cámara de Diputados representa "*al pueblo de las provincias*" que también debe analizarse el segundo recaudo de la competencia originaria.

En efecto, el segundo recaudo para que se suscite la competencia originaria consiste en que una provincia o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires -ya sea en su condición de actora, demandada, o tercera- participe en el pleito de forma sustancial, o sea, que tenga en el litigio un interés directo,

de tal manera que la sentencia que se dicte le resulte obligatoria (Fallos: 312:1227 y 1457; 313:144; 314:508; 322:1511 y 2105; 330:103, entre muchos otros).

16) Que lo cierto es que, en esta oportunidad, la definición sobre la competencia originaria se superpone con el planteo de inconstitucionalidad de los demandantes. Más concretamente, la definición de si una provincia debe intervenir en este pleito exige necesariamente responder a quién debe representar la Cámara de Diputados o más bien el significado y alcance de la noción del "*pueblo de las provincias*". Esto es, la misma pregunta que subyace al planteo de fondo, pues para resolver si los parámetros del decreto-ley Bignone tuercen la proporcionalidad de la representación de la Cámara de Diputados en primer lugar debe definirse a quién debe representar esa Cámara. Los debates constituyentes y legislativos reseñados en los considerandos 5° a 12 demuestran el reñido interés en la composición de la Cámara de Diputados que suscitó la defensa del interés "*del pueblo de las provincias*", tal la exacta fórmula que utiliza el art. 45 de la Constitución Nacional. Tal perspectiva es absolutamente entendible, pues podría ocurrir -bajo ciertas hipótesis- que el pueblo de una provincia llegue a carecer de banca alguna.

Debe tenerse presente que en esta instancia se define la competencia originaria sin sellar la suerte sobre la pregunta constitucional de fondo, esto es, qué significa que los diputados sean elegidos "*por el pueblo de las provincias*". Es

por ello que, teniendo cuenta la excepcional trascendencia institucional del pleito, ateniéndose a los términos de la demanda, al decreto-ley impugnado y la historia que concentra la noción del "*pueblo de las provincias*", corresponde declarar la competencia originaria.

17) Que finalmente no puede pasar desapercibido a esta Corte que los actores traen, nada menos que, el decreto-ley del último gobierno *de facto* que estructura hasta hoy la relación de representatividad democrática de la Cámara de Diputados. Los planteos aquí efectuados denuncian una violación a la regla más básica de legitimidad y autogobierno del pueblo, asuntos que enardecieron de tal manera nuestra historia que se volvieron una promesa democrática refundacional en 1983, luego constitucionalizada en la reforma de 1994 (arts. 36 y 37, entre otros).

Pues bien, paradójicamente, la demanda enderezada a proteger el fiel funcionamiento del sistema democrático diseñado en la Constitución Nacional pone en evidencia que las reglas que gobiernan un acto cúlmine de autogobierno como las elecciones de Diputados son hasta hoy reglas que supo dictar un gobierno *de facto*.

Por ello, y de conformidad con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal, se resuelve:

I) Declarar la competencia de esta Corte para conocer en esta causa por vía de su instancia originaria.

II) Comunicar la interposición de la demanda a la Procuración del Tesoro de la Nación, a los fines establecidos por los arts. 8° y 10 de la ley 25.344.

III) Una vez transcurrido el plazo del art. 10 de la ley 25.344, correr traslado al Estado Nacional de la demanda interpuesta.

IV) Citar en los términos del art. 94 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación por el término de sesenta días a las Provincias de Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero, Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, Tucumán, y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para que comparezcan en la causa a tomar la intervención que pudiere corresponderles en defensa de sus derechos. A los fines de la notificación a los señores gobernadores y fiscales de Estado de las referidas provincias, al Jefe de Gobierno y al Procurador de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, líbrense sendos oficios a los respectivos juzgados federales de cada una de las ciudades capitales (art. 341 del código citado), cuyo diligenciamiento deberá ser acreditado en el expediente dentro del décimo quinto día de notificada la presente resolución. Notifíquese.

Firmado Digitalmente por HIGHTON Elena Ines

Firmado Digitalmente por MAQUEDA Juan Carlos

Firmado Digitalmente por LORENZETTI Ricardo Luis

Firmado Digitalmente por ROSATTI Horacio Daniel

Parte actora: **Pedro Luis Sisti, por derecho propio, y Asociación por los Derechos Civiles (ADC)**, representada por **su presidente**, **doctor Hernán V. Gullco, ambos con el patrocinio letrado del Dr. Alejandro E. Segarra.**

Parte demandada: **Estado Nacional, no presentado en autos.**

Terceros: **Las veintitrés provincias argentinas, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Defensor del Pueblo de la Nación y los defensores del pueblo provinciales, no presentados en autos.**

Procuración General de la Nación

S u p r e m a C o r t e :

-I-

Pedro Luis Sisti, por derecho propio, y la Asociación por los Derechos Civiles (ADC), deducen acción de amparo, en los términos del art. 43 de la Constitución Nacional y de la ley 16.986, contra el Estado Nacional, a fin de obtener la declaración de inconstitucionalidad de los arts. 3° *in fine* y 4° del decreto-ley 22.847/83 (conocida como "ley censo" o "ley Bignone") que fue aplicado en las elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias del 9 de agosto, en las elecciones generales del 25 de octubre y en la segunda vuelta del 22 de noviembre de 2015.

Cuestionan dicho decreto-ley en cuanto condiciona la representación de la Cámara de Diputados de la Nación, al establecer: 1) que los distritos electorales deben tener la misma cantidad de diputados que en la elección de 1973; 2) un mínimo de cinco diputados por provincia, conformándose la representación de acuerdo con la población; y 3) la incorporación de tres diputados por provincia, todo lo cual -aseguran- afecta el principio de representación igualitaria previsto en los arts. 16 y 37 de la Constitución Nacional, 1.1, 23.1.b y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2.1 y 25.b del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el principio de proporcionalidad que establecen los arts. 45 y 46 de nuestra Ley Fundamental.

Aducen que la conducta del Estado Nacional consistente en omitir la sanción de una ley que actualice la representación en la Cámara de Diputados de conformidad con el

último censo realizado (de 2010) y mantener vigente las condiciones descriptas en el decreto-ley, distintas a las previstas en la Constitución Nacional, lo cual lesiona, restringe, altera y amenaza, con arbitrariedad e ilegalidad manifiestas, el derecho al sufragio en condiciones de igualdad y la garantía de la igualdad ante la ley, el derecho a la debida representación y participación política, el derecho a la libertad de expresión y las garantías judiciales y de no discriminación, al otorgar mayor poder de voto a los residentes de algunas provincias por sobre los de otras.

Manifiestan que el objeto de la acción consiste en que, una vez declarada la invalidez de la norma, V.E. ordene que, para las próximas elecciones, el Congreso Nacional actualice la representación al último censo poblacional de 2010 y fije las nuevas representaciones de conformidad con el art. 45 de la Constitución Nacional.

El señor Sisti sostiene que tiene legitimación para deducir esta acción en su carácter de elector de diputados nacionales de la Provincia de Buenos Aires, puesto que tiene su domicilio en esa jurisdicción, y así ha participado en las elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias del 9 de agosto, en las elecciones generales del 25 de octubre y en la segunda vuelta del 22 de noviembre de 2015.

La ADC indica que es una entidad sin fines de lucro, con domicilio en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y tiene legitimación para representar en esta acción a todos los votantes del país puesto que, de acuerdo a su estatuto, su objeto social consiste en la promoción de los derechos fundamentales de las personas en aquellas situaciones en que se

vea amenazada la defensa de los derechos básicos de las personas sin distinción y de los derechos de las personas por medio de los mecanismos legales previstos en el sistema constitucional por la vía de actuaciones en el ámbito administrativo o judicial (cfr. art. 3° de su Estatuto)(v. fs. 9 vta.).

Solicitan la citación como terceros al pleito de las 23 provincias argentinas y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, toda vez que sus intereses se ven directamente afectados al discutirse en la causa la modificación de la atribución de bancas que cada una tiene en la Cámara de Diputados de la Nación. Distinguen tres tipos de interés: 1. Las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, Salta y Santa Fe, que tienen una sub-representación en dicho órgano, 2. Las provincias de Chaco, Misiones y Tucumán, cuya representación no variaría al declararse inconstitucionales dichos artículos y mantenerse el mínimo poblacional establecido en el decreto-ley 22.847, pero sí sufriría modificaciones con la adecuación al nuevo censo. 3) La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las provincias de Catamarca, Chubut, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Neuquén, Río Negro, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santiago del Estero y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, que tienen una sobre-representación fruto de la aplicación del decreto-ley 22.847.

Asimismo, solicitan la intervención del Defensor del Pueblo de la Nación y de los defensores del pueblo provinciales, con fundamento en el art. 86 de la Constitución Nacional.

A fs. 71 se corre vista, por la competencia, a este Ministerio Público.

-II-

En principio, el Tribunal ha reconocido la posibilidad de que la acción de amparo, de manera general, tramite en esta instancia, siempre que se verifiquen las hipótesis que surtan la competencia originaria prevista en los arts. 116 y 117 de la Constitución Nacional (reglamentados por el art. 24, inc. 1°, del decreto-ley 1285/58) porque, de otro modo, en tales controversias, quedarían sin protección los derechos de las partes en los supuestos contemplados por el art. 43 de la Constitución Nacional y por la ley 16.986 (Fallos: 312:640; 313:127 y 1062; 322:1514 y 331:1243, entre otros).

Sentado lo expuesto, entiendo que el asunto radica en determinar si en el *sub examine* se configuran dichos requisitos.

Uno de los supuestos en que procede la competencia originaria de la Corte si es parte una provincia, según el art. 117 de la Constitución Nacional, es cuando la acción entablada se funda directa y exclusivamente en prescripciones constitucionales de carácter nacional, en leyes del Congreso o en tratados con las naciones extranjeras, de tal suerte que la cuestión federal sea la predominante en la causa (Fallos: 322:1470; 323:2380 y 3279).

En cuanto al primero de los requisitos enunciados, creo que se encuentra cumplido en autos, puesto que la citación que efectúan los actores como terceros interesados al pleito de las provincias resulta procedente al concurrir una

de las circunstancias que habilitan su intervención obligada, en tanto existe una comunidad de controversia entre éstas y las partes originarias —actores y demandado—, en relación a la causa, es decir, respecto de la aplicación del decreto-ley 22.847/83, que afecta de manera directa y homogénea la representación proporcional de cada una de ellas en la Cámara de Diputados de la Nación, por lo cual, de declarar V.E. procedente la acción, todas las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deben ser citadas y serán parte nominal y sustancial en el pleito, de acuerdo con la doctrina del Tribunal (Fallos: 312:1227 y 1457; 313:144; 314:508; 322:1511 y 2105, entre muchos otros) y, por ende, la sentencia que se dicte les ha de resultar obligatoria.

En consecuencia, en atención a la naturaleza de las partes que han de intervenir en el proceso, por un lado las provincias que han sido citadas por los actores -a quienes les concierne la competencia originaria de la Corte, de conformidad con el art. 117 de la Constitución Nacional- y por el otro el Estado Nacional que resulta ser el demandado en el proceso -quien tiene derecho al fuero federal, según lo dispuesto en el arto 116 de la Ley Fundamental-, la única forma de conciliar ambas prerrogativas jurisdiccionales es sustanciando la acción en esta instancia originaria (Fallos: 313:98 y 551; 317:746; 320:2567; 323:702 y 1110, entre otros, y dictamen de este Ministerio Público en la causa R.859, L.XLVIII, Juicio Originario, "Roquel, Héctor Alberto c/ Santa Cruz, Provincia de -Estado Nacional s/ acción de amparo", del 25 de junio de 2013).

Con respecto al segundo de los recaudos indicados, entiendo que también concurre en autos, ya que se

cuestiona la validez de un acto de naturaleza federal, el decreto-ley 22.847, y los derechos que pretenden hacer valer los actores se encuentran especialmente regidos por normas de naturaleza federal, los arts. 45 y 46 de la Constitución Nacional, que regulan la representación de la Cámara de Diputados de la Nación.

Asimismo, es dable advertir que no se da el supuesto de la causa *"Mendoza"*, publicada en Fallos: 329:2316, v. cons. 11 a 16, toda vez que ésta sólo se refiere a los casos en que las provincias no resulten aforadas en forma autónoma a la instancia originaria de la Corte, como sí sucede en autos.

En tales condiciones y dado que la materia del pleito reviste un manifiesto carácter federal, opino que, cualquiera que sea la vecindad o nacionalidad de los actores (Fallos: 317:473; 318:30 y sus citas y 323:1716, entre otros), el proceso corresponde a la competencia originaria del Tribunal.

Buenos Aires, 2 de noviembre de 2016.

ES COPIA LAURA M. MONTI

ADRIANA N. MARCHISIO
Subsecretaria Administrativa
Procuración General de la Nación