

**Incidente de Encuentro Vecinal Córdoba H. Cámara de Diputados de la Nación H. Senado de la Nación Estado Nacional - Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda en autos Encuentro Vecinal Córdoba c/Cámara de Diputados y otros s/amparo - Álvaro Zamora Consigli y Aurelio Francisco García Elorrio – 05/07/2018**

RESUMEN

Se presentó ante el juzgado federal con competencia electoral de Córdoba el señor Aurelio Francisco García Elorrio –en su carácter de ciudadano elector del mismo distrito- promoviendo acción de amparo en los términos del artículo 43 de la Constitución Nacional contra el Estado Nacional, con el objeto de que se ordenara al Poder Legislativo de la Nación que “dicte la ley de representación de la Cámara de Diputados en orden al censo poblacional del 2010”.

El juez de primera instancia rechazó el amparo deducido.

Contra esa decisión, Aurelio Francisco García Elorrio apeló y expresó agravios.

El señor fiscal actuante en la instancia emitió dictamen considerando que debía confirmarse la resolución apelada.

La Cámara Nacional Electoral resolvió revocar la resolución apelada y puso en conocimiento del fallo al Congreso de la Nación, a fin de que, en ejercicio de sus atribuciones, extremara los recaudos para ejecutar el mandato que establece el artículo 45 de la Constitución Nacional.

TEXTO DEL FALLO

Buenos Aires, 5 de julio de 2018.

Y VISTOS: Los autos “Incidente de Encuentro Vecinal Córdoba H. Cámara de Diputados de la Nación H. Senado de la Nación Estado Nacional – Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda en autos Encuentro Vecinal Córdoba c/Cámara de Diputados y otros s/amparo – Álvaro Zamora Consigli y Aurelio Francisco García Elorrio” (Expte. N° CNE 8912/2016/1/CA2) venidos del juzgado federal con competencia electoral de Córdoba en virtud del recurso de apelación interpuesto y fundado a fs. 165/169 vta. contra la resolución de fs. 157/163 vta., obrando las contestaciones de traslado a fs. 171/181, 182/188 vta. y a fs. 189/195, el dictamen del señor fiscal actuante en la instancia a fs. 201/206 vta., y

CONSIDERANDO:

1º) Que a fs. 18/24 vta. se presenta ante el juzgado federal con competencia electoral de Córdoba el señor Aurelio Francisco García Elorrio –en su carácter de ciudadano elector del mismo distrito- promoviendo acción de amparo en los términos del artículo 43 de la Constitución Nacional contra el Estado Nacional, con el objeto de que se ordene al Poder Legislativo de la Nación que “dicte la ley de

representación de la Cámara de Diputados en orden al censo poblacional del 2010” (cf. fs. 24 vta.).

Señala que el artículo 45 de la Constitución Nacional, al regular la composición de la Cámara de Diputados, establece que el número de representantes “será de uno por cada treinta y tres mil habitantes o fracción que no baje de dieciséis mil quinientos. Después de la realización de cada censo, el Congreso fijará la representación con arreglo al mismo, pudiendo aumentar pero no disminuir la base expresada para cada diputado” (cf. fs. 18 vta.).

Al respecto, afirma que el mandato constitucional no ha sido cumplido por el Poder Legislativo, por lo cual la integración de la Cámara de Diputados -según el número de miembros previsto en la ley 22.847- “violenta de manera manifiesta los parámetros de representación establecidos por el [a]rt. 45 de la Constitución Nacional” (cf. fs. 19).

Aclara que su pretensión no se dirige a que el Poder Judicial cumpla funciones legislativas, sino que “ordene al Estado Nacional [...], a través del Poder Legislativo, dict[ar] una norma conforme a lo que [prevé] la Constitución” (cf. fs. 20 vta.).

A fs. 157/163 vta. el señor juez de primera instancia rechaza el amparo deducido.

Para así decidir, sostiene que “el artículo [45] de la Constitución Nacional [...] no se presenta como un mandato directo a cumplir, sino que [el] [...] Congreso de la Nación valorando circunstancias de mérito, oportunidad y conveniencia podrá hacer uso de la facultad [allí] otorgada” (cf. fs. 162/vta.).

Así concluye que “no se ha configurado la inconstitucionalidad por omisión por parte del [...] Congreso de la Nación, [...] ni [la] referida [l]ey 22.847 ni su aplicación constituyen una transgresión a las prescripciones del art[ículo] 45 de la Constitución Nacional” (cf. fs. 163).

Contra esa decisión, Aurelio Francisco García Elorrio apela y expresa agravios a fs. 165/169 vta..

Entiende que, según lo estipulado en “el artículo 45 [...] el Congreso tiene la obligación de actualizar luego de cada censo la representación legislativa de la Cámara de Diputados” (cf. fs. 166), por lo que “solicita la actualización de la representación en base al censo de 2010” (cf. fs. cit.).

Plantea, asimismo, que “[l]o que es facultativo para el Congreso es aumentar la base de habitantes por diputado, y lo que es obligatorio es fijar la representatividad con relación a la cantidad de habitantes de cada provincia luego de cada censo con un criterio equitativo y razonable” (cf. fs. 167 vta.).

A fs. 171/181, 182/188 vta. y a fs. 189/195 contestan traslado Antonio Eugenio Márquez, en representación del Estado Nacional (Ministerio del Interior); Juan

Manuel Falabella, apoderado de la Cámara de Diputados de la Nación y Juan Carlos Nicolás Salerni, apoderado general judicial del Senado de la Nación.

A fs. 201/206 vta. emite dictamen el señor fiscal actuante en la instancia, quien considera que debe confirmarse la resolución apelada.

2º) Que la presente causa se origina con el pronunciamiento de fs. 86/96 (Fallos CNE 8912/2016/CA1, 13/06/17) mediante el cual se reconoció el carácter justiciable de la cuestión aquí en debate, así como la legitimación procesal del apelante (señor García Elorrio) para suscitar el ejercicio de la jurisdicción en el caso. De modo que, en relación con dichos aspectos –traídos nuevamente por los demandados (fs. 171/181, 182/188 vta. y fs. 189/195)- corresponde estar a lo ya resuelto por el Tribunal en la mencionada sentencia, a cuyos términos cabe remitirse por razones de brevedad.

En igual sentido, en lo que se refiere a los alcances del objeto procesal traído a estudio, debe también estarse a lo definido en aquella resolución, en la que se dejó establecido que “la cuestión planteada requiere determinar si –tal como sostiene la demandada- el artículo 45 de la Constitución Nacional concede al Congreso de la Nación un poder amplio, dentro de su atribución genérica de legislar, para decidir si resulta pertinente actualizar la base de representación de la Cámara de Diputados; o si –como entiende el apelante- aquella disposición constituye un mandato directo al Congreso, que le impone una concreta obligación de actuar” (cf. Fallos cit., consid. 7º).-

Al respecto, el recurrente manifiesta que “el objeto de la acción de amparo no fue obtener una sentencia que obligue al Congreso [Nacional] a aumentar el número de diputados nacionales [...] sino que el objeto [...] e[ra] hacer cesar [...] [la] omisión al no haberse dictado una norma [...] que fije la proporción de diputados de cada provincia en base al último censo nacional” (cf. fs. 167/vta.). Así, afirma que el mencionado artículo “impone una obligación, y no, una facultad” (cf. fs. 166 vta.).

3º) Que, fijado así el contorno de la presente controversia, su adecuado tratamiento aconseja recordar liminarmente la naturaleza de los derechos en juego y los principios que se encuentran involucrados, en torno de la forma representativa de gobierno, la soberanía popular y su modo de expresión, a través del sufragio.

En este sentido, debe señalarse que bajo la forma representativa de gobierno consagrada por los arts. 1º y 22 de la Constitución Nacional, el pueblo es la fuente originaria de la soberanía. La manera de ponerla en ejercicio es la elección de los representantes por el cuerpo electoral sobre la base de la representación libre. De este modo, el sufragio es la base de la organización del poder; y el derecho que tienen los ciudadanos de formar parte del cuerpo electoral y, a través de éste,

constituir directa o indirectamente a las autoridades de la Nación (cf. Fallos 168:130 y 319:1645, entre otros).

Una definición mínima de la democracia alude precisamente al “régimen en el cual los gobernantes son escogidos por los gobernados, por medio de elecciones sinceras y libres” (cf. Maurice Duverger, “Los partidos políticos”, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1957, pág. 376).

Por ello, invariablemente se ha destacado el rol fundamental que tienen las elecciones en los sistemas democráticos; toda vez que mediante ellas, el pueblo pone en ejercicio su soberanía a efectos de constituir directa o indirectamente a las autoridades de la nación (cf. Fallos 5053/13, entre muchos otros).

Entre otros señalamientos, por ejemplo, se puso de relieve que “[u]na de las notas definitorias de la democracia constitucional es el principio de la soberanía del pueblo, en cuya virtud, toda autoridad o poder proviene del pueblo y se ejerce en nombre del pueblo [...], los gobernantes son elegidos por el pueblo, gobiernan en nombre y representación del pueblo y son, asimismo, responsables ante el pueblo por su gestión” (cf. Linares Quintana, Segundo V., “Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional”, Tomo 8, Ed. Plus Ultra, Buenos Aires, 1988, pág. 49.).

A la luz de los principios expuestos, desde los orígenes de nuestra historia constitucional se ha señalado que la participación en el gobierno -y el sentido más positivo de las instituciones- era la participación en el nombramiento de los funcionarios y en la deliberación y decisión de los asuntos públicos (cf. González, Joaquín V. cit. en Farrell, Martín Diego, “La Filosofía del liberalismo”, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1922, pág. 298 y Fallo CNE 4727/11).

De este modo, los derechos de participación política tienen un lugar eminente en la articulación de la democracia representativa, cuya esencia radica en el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos y elegir libremente a sus gobernantes (cf. Fallos CNE 4887/12 y Expte. N° CNE 3451/2014/CA1 “Procuración Penitenciaria de la Nación y otro c/Estado Nacional – Ministerio del Interior y Transporte s/amparo – Acción de Amparo Colectivo (Inconstitucionalidad arts. 12 y 19 inc. 2° C.P. y 3° inc. ‘e’, ‘f’ y ‘g’ C.E.N.)”, sentencia del 24 de mayo de 2016).

4º) Que en el marco de lo dicho en los considerandos precedentes y en relación directa con la cuestión planteada en el sub lite, debe recordarse que una de las principales funciones del sufragio –en cuya tutela se funda la legitimación del recurrente en este caso (cf. Fallos CNE 8912/2016/CA1, 13/06/17)- es la de producir representación; esto es, garantizar jurídicamente, procedimentalmente, la representación política (cf. Nohlen, Dieter; Zovatto, Daniel; Orozco, Jesús y Thompson, José –compiladores-, “Tratado de derecho electoral comparado de América Latina”, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2007, pág. 174).

En tanto la representación no es otra cosa que la semejanza entre las opiniones políticas de la nación y de los representantes que ella ha elegido (cf. Duverger, Maurice en Fayt, Carlos S. "Sufragio, representación y telepolítica", Ed. La Ley, Buenos Aires, 2008, pág. 2), "los congresos y parlamentos se constituyen en instrumentos de la voluntad popular. Tienen un carácter y una naturaleza dual, siendo por una parte el congreso de los intereses sociales y de los antagonismos políticos, y en este sentido, expresión del poder de representación [...] y por otra parte, en cuanto tiene el ejercicio del poder de decisión, la asamblea deliberante de la Nación, cuya voluntad se expresará en forma de ley, y por tanto, síntesis de la voluntad de la Nación" (cf. Fayt, Carlos S., "Sufragio y Representación Política", Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 1963, pág. 112).

5°) Que la manera de producir la representación del pueblo en los órganos legislativos para que refleje del mejor modo posible la voluntad del cuerpo electoral expresada a través del sufragio, depende de diversos aspectos – vinculados con el sistema electoral y la igualdad en el poder de los votos- entre los que ubica un lugar destacado la cuestión del número de miembros que deben componer dichos órganos.

En este sentido, respecto de la magnitud de los congresos y parlamentos, desde antiguo se ha explicado que "es materia proclive a la controversia la cuestión relativa al número adecuado de integrantes"; y en particular, es en la Cámara de Diputados "en la que la representación es proporcional a la población, que el problema se suscita" (cf. Linares Quintana, Segundo V., ob. cit., Tomo 9, pág. 201).

Hasta tal punto radica la complejidad de esta cuestión, que ha llegado a afirmarse que "ningún problema político es tan poco susceptible de hallar una solución precisa como el que se refiere al número que más convenga fijar a una legislatura representativa" (cf. Madison, James en "El Federalista", traducción de Gustavo R. Velasco, Fondo de Cultura Económica, México, 2006, págs. 235/236.).

En ese entendimiento, se expresó que "el número adecuado de miembros que debe tener la Cámara de Diputados [...] está en el justo medio: ni ha de ser aquél un cuerpo de tan reducido número de miembros como para que se afecte el principio de la colegialidad, corolario de la representatividad que debe tener dicho órgano gubernativo, ni de una cantidad tan grande que conspire contra un funcionamiento eficiente" (cf. Linares Quintana, Segundo V., lb. Ídem).

6°) Que en lo que se refiere al modo en que la representación se produce, en concreto, en el Poder Legislativo de nuestro país, la Constitución diseña un órgano compuesto por dos cámaras: la de diputados de la Nación y la de senadores de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (cf. Fallos CNE 2992/02).

En la división del Congreso Nacional en dos cámaras "se ha creído ver el mejor modo de hacer práctico el sistema mixto o compuesto del gobierno federal" (cf. De

Vedia, Agustín, "Constitución Argentina", Imprenta y Casa Editora de Coni Hermanos, Buenos Aires, 1907, pág. 154).

Ya advertía Alberdi, a este respecto, que la ejecución del sistema mixto sería realizable por la división del cuerpo legislativo general en dos cámaras: una destinada a representar a las provincias en su soberanía local y otra que, debiendo su elección al pueblo de toda la República, represente a éste, sin consideración a localidades. En la primera cámara serían iguales las provincias; "en la segunda ser[ían] representadas según el censo de la población, y naturalmente ser[ían] desiguales". Este doble sistema de representación igual y desigual en las dos cámaras que concurrían a la sanción de ley, es el medio de satisfacer dos necesidades del modo de ser de nuestro país. Por una parte, reconocer que las provincias son iguales como cuerpos políticos. Pero bajo otro aspecto, cuidando "la necesidad de dar a cada provincia en el Congreso una representación proporcional a su población desigual" (cf. Alberdi, Juan Bautista, "Bases", Ed. Estrada, Buenos Aires, 1943, pág. 154).

7°) Que en similar orden de ideas, se destacó que "[v]aciada la Constitución histórica argentina de 1853 en el molde de la Constitución norteamericana de 1787 (según fuera la precisa expresión de Gorostiaga), una y otra constituciones fueron claras al prever que la cantidad de los diputados que integrarían su cámara 'popular' debía ser en 'proporción' al número de sus habitantes 'que se consideran a este fin como distritos electorales de un solo Estado'. Este criterio uniformemente aceptado para la integración de la cámara 'popular' de las naciones del orbe, equivale a afirmar que todos y cada uno de los 'diputados' que son designados para integrarla 'valen' o 'representan' un número similar de pobladores o habitantes" (cf. Egües, Alberto J., La elección de los diputados nacionales - Presidencialismo, capitalismo y semi-democracia; La Ley 1998-D, 1297; on line AR/DOC/11366/2001).

Al respecto, la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos de América ha señalado que "los diputados representan habitantes, no árboles ni tierras. Los diputados son elegidos por los ciudadanos, no por granjas o ciudades o grupos económicos. Desde que la forma de gobierno es representativa y desde que las legislaturas son aquellos instrumentos de gobierno elegidos directamente y que directamente representan al pueblo, el derecho a elegir libremente a los diputados constituye el basamento del sistema político (vs Sims", 377 US 533 (1964). Traducción del autor: en el original se utiliza la palabra 'legislators')" (cf. Egües, Alberto J., op. cit.).

8°) Que tal como resulta de lo que se lleva dicho, la Cámara de Diputados representa los intereses del pueblo de la Nación, a través de una distribución proporcional de sus integrantes, según la población de cada una de las provincias y de la Capital Federal.

Esto es lo que establece nuestra Constitución Nacional, en efecto, al disponer que “[l]a Cámara de Diputados se compondrá de representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias, de la ciudad de Buenos Aires, y de la Capital en caso de traslado, que se consideran a este fin como distritos electorales de un solo Estado y a simple pluralidad de sufragios. El número de representantes será de uno por cada treinta y tres mil habitantes o fracción que no baje de dieciséis mil quinientos. Después de la realización de cada censo, el Congreso fijará la representación con arreglo al mismo, pudiendo aumentar pero no disminuir la base expresada para cada diputado” (cf. artículo 45 de la Constitución Nacional).

Con base en este diseño constitucional, puede decirse que la Cámara baja es la rama del Congreso que los constituyentes organizaron para que fuese “el mapa político del país” o el “espejo de la Nación”, donde se reflejan todos los matices de la opinión pública, con la variedad heterogénea que la caracteriza. Por esto, “tomaron como principio de representación en ella, la población, la colectividad compleja de los habitantes de las provincias y de la capital. Buscaban, pues, establecer una vinculación íntima y permanente entre representados y representantes, para que estos pudieran ser algo así como la Nación misma personificada en ellos” (cf. González Calderón, Juan A., “Derecho constitucional argentino. Historia, teoría y jurisprudencia de la Constitución”, Tomo II, J. Lajouane & Cía., 1923, Buenos Aires, pág. 353).

En este sentido, se puso de manifiesto que la Cámara de Diputados “representa la totalidad del pueblo de la Nación, individualmente sumado el de todas las provincias y la capital reunidas; es la verdadera asamblea del pueblo[, cuyo] [...] rasgo [] más característico [...] es [] que se forma por elección directa, o de primer grado, y la proporcionalidad con la cifra total de los habitantes de la Nación, hace que tienda a ser más numerosa y a representar la mayor suma de tendencias sociales” (cf. González, Joaquín V. en Linares Quintana, Segundo V., ob. cit., Tomo 9, págs. 179/180).

9°) Que no es controvertible, según se ha visto, que el sistema constitucional establecido para producir –a través del sufragio- la representación del pueblo en la Cámara de Diputados de la Nación, se encuentra directamente ligado a la densidad poblacional de las provincias y de la Capital Federal (cf. artículo 45 de la Constitución Nacional).

Ello sentado, la discusión que suscita esta controversia concierne a la representación a la que ha de acudir para determinar el número de diputados que deben ser electos en cada distrito, tendiendo a que el voto de cada elector tenga un peso relativo semejante al de los demás. Al respecto, se ha señalado desde antiguo que “[c]uanto más exacta sea la relación entre la población de la República y el número de sus diputados, más fielmente se respetará el sabio plan de organización del Poder Legislativo adoptado por la Constitución argentina” (cf. Linares Quintana, Segundo V., ob. cit., Tomo 9, pág. 205).

En este sentido, debe recordarse que la disposición que contiene el actual artículo 45 de la Constitución Nacional existe desde los orígenes de nuestra historia constitucional, pues ya en el texto de 1853 se establecía una relación directa entre la cantidad de habitantes de las provincias y la integración de la Cámara de Diputados (cf. arts. 33 y 34), previéndose asimismo que “[p]ara la segunda legislatura deberá realizarse el censo general, y arreglarse a él el número de diputados; pero este censo sólo podrá renovarse cada diez años” (cf. art. 35).

Esta disposición fue objeto de diversas modificaciones a lo largo de los años (cf. Constitución de 1898, art. 37; ley 10.834 de censo de población de 1914, cf. art. 3; Constitución de 1949, art. 42; decreto N° 15.100/57; ley 19.862/72, art. 13), pero se mantuvo inalterable la necesidad de que el Congreso actualice la representación con arreglo a los datos poblacionales del censo.

A este respecto, bien se ha explicado que “a los autores de la Constitución no pudo ocultárseles la posibilidad de que, tarde o temprano, se modificaría completamente la composición de la cámara de diputados, como consecuencia necesaria de las modificaciones paulatinas que se operarían en la unidad `pueblo´ que ella representa” (cf. González Calderón, Juan A., ob. cit., págs. 365/366).

Por tal razón, la norma constitucional vigente, a la luz de la cual el Tribunal está llamado a juzgar el presente caso, determina que “[d]espués de la realización de cada censo, el Congreso fijará la representación con arreglo al mismo” (cf. artículo 45).

10) Que aun cuando la importancia sustantiva de los datos censales se presente como obvia, no cabe dejar de recordar que “en una Nación con instituciones democráticas como la nuestra, la importancia del censo general evidenciase también si se tiene presente que es preciso conocer con exactitud las cifras de la población para arreglar proporcionalmente a ellas la representación legislativa” (cf. González Calderón, Juan A., “Derecho constitucional argentino. Historia, teoría y jurisprudencia de la Constitución”, Tomo II, J. Lajouane & Cía., 1923, Buenos Aires, pág. 363).

Ello pues, si bien “el censo es, por definición, el recuento metódico y detallado de la población y de la riqueza moral y material del país” (Ib. Ídem), lo cierto es que conforme lo establecido por el texto constitucional –tal como se desprende de los artículos citados– “es también un instrumento de gobierno, una operación de carácter político, cuyo fin es regular la composición de los poderes u órganos representativos de la soberanía nacional” (Ib. Ídem, pág. 364).

Ante ese fin, al que confluye la legítima distribución de la representación nacional, “por más que la Constitución no fije términos irrevocables para su levantamiento, constituye el hacerlo de tiempo en tiempo, un deber del que lealmente no se puede prescindir” (cf. Araya, Perfecto, “Comentario a la Constitución de la Nación Argentina”, Tomo II, Ed. La Facultad, Buenos Aires, 1911, págs. 39/40).



Por ello, se ha sostenido que “se impone la realización del censo nacional en períodos fijos, de diez en diez años, cuando menos, pues son esas operaciones regulares y encadenadas las que permiten determinar con exactitud la posición absoluta y relativa del Estado en el mundo político” (cf. De Vedia, Agustín, “Constitución Argentina”, Imprenta y Casa Editora de Coni Hermanos, Buenos Aires, 1907, pág. 163).

Asimismo, se ha entendido, que “[e]s ésta [...] una función [...] periódica, de cada diez años por lo menos. Con esto, sin duda, la Constitución quiso que no aumentase con exceso el número de diputados [...], y dejar el intervalo de tiempo bastante para la evolución de los elementos que constituyen la vida del país” (cf. González Joaquín V. en Linares Quintana, Segundo V., ob. cit., Tomo 9, pág. 203).

11) Que el mecanismo de actualización para la composición de la Cámara de Diputados adoptado en nuestro sistema constitucional no es, por cierto, una solución aislada en el derecho comparado. Por el contrario, hace parte del método más extendido para dar al pueblo una adecuada representación en las cámaras bajas de muchos países.

A partir ello, reconocidas directrices internacionales basadas en los principios democráticos fundamentales, recomiendan que “el trazado de la circunscripción debe organizarse de manera que los escaños de las cámaras bajas, que representan al pueblo, estén repartidos por igual entre las circunscripciones, atendiendo a un criterio específico de repartición, que puede ser el número de residentes de la circunscripción, el número de nacionales residentes (incluidos los menores), el número de votantes inscriptos o, eventualmente, el número real de votantes” (cf. Comisión Europea para la Democracia por el Derecho –Comisión de Venecia- “Código de buenas prácticas en materia electoral”, punto 2 y cc. del informe explicativo adoptado en la 52ª. sesión plenaria, Venecia, 18-19 de octubre de 2002).

Al respecto, se explica que “[c]uando ese principio no se respeta, surge la llamada geometría electoral”, la cual se denomina “pasiva” cuando “la desigualdad es resultado del mantenimiento durante un largo período de una repartición territorial inalterada de escaños” (cf. cit.).

En afín orden de ideas, y con especial pertinencia para la cuestión planteada en autos, en cuanto se refiere al modo en que la omisión referida afecta el derecho de sufragio -en cuyo resguardo se habilitó la intervención judicial en estos autos (cf. fs. 86/96)- se ha advertido que uno de los métodos mediante el cual puede llevarse a cabo la manipulación de circunscripciones electorales (gerrymandering) es “por inacción”, pues, tal como lo marcan las pautas internacionales citadas, la desactualización tiene como consecuencia práctica que el voto de un ciudadano en algunas zonas tiene un valor inferior al de otro en otras zonas en las que cada representante es elegido por un número mucho menor de ciudadanos (cf. Vanossi,

Jorge R., Teoría constitucional, Tomo II, Tercera Edición, Abeledo Perrot, Bs. As., 2013, pág. 1050).

Sobre este aspecto, se señaló también que “el voto de todos y cada uno de los electores que integran el cuerpo electoral debe valer lo mismo. Lo cual [...] es uno de los requisitos ineludibles del sufragio en los regímenes democráticos (García Pelayo, Manuel, "Derecho constitucional comparado", p. 185, Ed. Revista de Occidente, 7ª ed., Madrid, 1964)” (cf. Tonelli, Pablo Gabriel, El censo y los diputados. Publicado en: LA LEY 1992-C, 935, Cita Online: AR/DOC/17929/2001).

Por estas razones, las mencionadas pautas internacionales –en concordancia con nuestras disposiciones constitucionales (arts. 45 y 47 CN)- recomiendan que “con el fin de evitar la geometría electoral pasiva, debería haber una nueva repartición de los escaños por lo menos cada diez años, de preferencia fuera de los períodos electorales” (cf. cit., punto 2.2, ap. 16).

Idéntica dirección ha desarrollado la jurisprudencia de Tribunales que se pronunciaron en casos semejantes al que aquí se examina, al afirmar que “en los sistemas contemporáneos los distritos electorales se ajustan a divisiones administrativas preexistentes o naturales [...] lo cual puede afectar la proporcionalidad del sistema en virtud de los cambios demográficos que, sin duda alguna, ocurren con el transcurso del tiempo, por lo que es aconsejable efectuar un reajuste constante de los límites geográficos de las distintas circunscripciones o del número de escaños asignados a cada una de estas, a fin de garantizar que la población sea la verdadera base del sistema electoral” (cf. Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, El Salvador, sentencia 890-2008 del 06 de abril de 2011, consid. V.B).

12) Que en el caso, el representante del Estado Nacional sostiene que cuando el artículo 45 de la Constitución Nacional establece que “[d]espués de la realización de cada censo, el Congreso fijará la representación con arreglo al mismo”, está reconociendo al legislador un margen de discrecionalidad que comprende necesarios criterios de prudencia política (cf. fs. 177). Del mismo modo, el representante del Senado de la Nación, afirma que sancionar una ley, “es una cuestión de oportunidad, mérito y conveniencia que determina el legislador” (cf. fs. 193).

Sin embargo, por las razones expresadas en los considerandos que anteceden, dichas argumentaciones no se sostienen a partir de una hermenéutica que permita integrar las disposiciones constitucionales como un todo lógico y coherente. Por el contrario, lo dicho hasta aquí respalda el carácter imperativo que ya sugiere la interpretación literal del texto constitucional, que con el uso del término “fijará” indica una concreta obligación de actuar del Congreso, que pesa como un mandato distinto de la obligación genérica de legislar.

Ello, sin perjuicio de que la elección de tal o cual base para la distribución de los cargos a elegir es una decisión que incumbe, efectivamente, al Poder Legislativo y no al Judicial.

13) Que en la misma orientación de lo expresado, la opinión de la doctrina más autorizada permite sostener que la referida actualización, después de cada censo, no es una medida opcional para el legislador, sino que resulta un mandato concreto de hacer.

A título ilustrativo, Joaquín V. González -cuyas opiniones están revestidas de especial autoridad en nuestra doctrina constitucional- señala que “dados los antecedentes de nuestro texto [...] es acertado afirmar que [se] ha querido que cada diez años, por lo menos, se renovase la operación del censo general [...] Con esto, sin duda, la Constitución quiso que no aumentase con exceso el número de diputados, que no se recurriese a la reforma de la Constitución con demasiada frecuencia, y dejar el intervalo de tiempo bastante para la evolución de los elementos que constituyen la vida del país” (cf. González, Joaquín V., Manual de la Constitución Argentina, p. 339, Estrada, 1897; cit. en Linares Quintana, Segundo V., Tratado de la ciencia del derecho constitucional, Ed. Plus Ultra, tomo 9).

Bidart Campos sostiene que “[e]sta obligación responde al propósito de que el número de diputados refleje la cantidad de población de cada distrito electoral” (cf. Bidart Campos, Germán J., Manual de la Constitución reformada, Tomo III, Ediar).

Asimismo, González Calderón enfatiza que “el sentido del artículo 39 [actual art. 47] no es facultativo, sino imperativo, es decir, que obliga al Congreso a ordenar el levantamiento del censo cada diez años; y es también prohibitivo, por cuanto establece que este censo solo podrá renovarse cada diez años, no antes de terminar ese período” (cf. González Calderón, Juan A., Derecho Constitucional, p. 397, cit. en Linares Quintana, Segundo V., op. cit.).

Por su parte, Pablo Tonelli señaló, refiriéndose al anterior artículo 37 de la Constitución Nacional -actual artículo 45- que “[l]a tarea a realizar no es optativa o facultativa. La Constitución ha utilizado el modo imperativo (‘fijará’), por lo que no es posible soslayar la obligación, ya que hacerlo implicaría violar los deberes que los legisladores han asumido” (cf. Tonelli, Pablo Gabriel, El censo y los diputados. Publicado en: LA LEY 1992-C, 935, Cita Online: AR/DOC/17929/ 2001).

14) Que tal como alega el recurrente en el caso, la última actualización en la que se basa la cantidad de representantes a elegir en cada distrito de nuestro país se produjo en el año 1983, mediante la ley de convocatoria electoral N° 22.847, según la cual, el número de diputados nacionales sería de uno por cada 161.000 habitantes o fracción no menor de 80.500. Como allí mismo se dispuso, a los fines de fijar la base de representación se tomó “el censo practicado en 1980” (cf. art. 4).

Ello pone de manifiesto que la base poblacional que determina el modo de integración de la Cámara de Diputados –según el censo de 1980- desconoce las variaciones demográficas acaecidas en el país durante casi 40 años, que resultan verificables objetivamente a través de los tres censos nacionales de población realizados con posterioridad al mencionado.

En efecto, a diferencia de lo que ocurrió cuando, por falta de datos, “los constituyentes [de 1853 se] vi[e]ron[] obligados a arbitrar una distribución provisoria de la representación en la cámara” (cf. González Calderón, Juan A., ob. cit., pág 358), en función del último Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas realizado en el año 2010, existen datos más actualizados sobre la población de cada una de las provincias y de la Capital Federal, que –como se ha visto- no pueden ser desatendidos.

En tales condiciones, la circunstancia de que la base de representación por la cual se rige la actual composición de la Cámara de Diputados de la Nación continúe siendo aquella que se determinó con los datos poblacionales de un censo realizado hace 38 años, resulta claramente anacrónica.

15) Que en atención a todo lo expresado, corresponde que esta Cámara -tal como lo hizo en otras controversias cuya solución definitiva requerían el dictado de una ley (cf. Fallos CNE 2807/00, Fallo CNE 5053/13 y Expte. N° CNE 3451/2014/CA1, sentencia del 24 de mayo de 2016)- ponga en conocimiento del Congreso de la Nación el contenido de la presente, con el objeto de que, en ejercicio de sus atribuciones, extirpe los recaudos para ejecutar el mandato que establece el artículo 45 de la Constitución Nacional.

Esta decisión, vale señalarlo, no supone una intromisión en la esfera legislativa, sino que constituye el ejercicio de una competencia propia del Tribunal –en su función de juzgar- dirigida a la coordinación y complementación del accionar de los poderes del Estado, en resguardo del juego armónico del sistema constitucional.

Como se desprende de todo lo dicho hasta aquí y del pronunciamiento que da origen a esta causa (cf. Fallos CNE 8912/2016/CA1, 13/06/17) –a cuyo texto cabe remitirse (cf. fs. 86/96)- aun cuando le corresponde al Congreso de la Nación regular su propia integración, dentro del sistema republicano de gobierno establecido por la Constitución Nacional, el accionar de los tres poderes del Estado es armónico y coordinado ya que, aunque cada uno tiene algunas atribuciones exclusivas, deben asistirse, complementarse y controlarse entre sí (cf. Fallos 319:2641). Por ello -se dijo- existe cuestión justiciable si no se trata de sustituir el criterio de los otros poderes por el de los jueces sino simplemente permitir al afectado acudir a la justicia en defensa de sus derechos (cf. Fallos CNE 3268/03).

16) Que en otro orden de consideraciones, cabe aclarar que aun cuando es cierto que “[a]ctualmente, se habla de crisis de la representación [...] [-la cual] [...]

consiste en el hecho de que el mecanismo de comunicación y de control no satisface a los destinatarios del poder político[-,] [...] [no lo es menos que] una elección dirigida al sufragio popular se propone exactamente superar [aquel] [...] problema” (cf. Martino, Antonio A., “Sistemas electorales”, Ed. Advocatus, Córdoba, 1999, págs. 45/46).-

Como es evidente, ésta simplemente se resuelve con una más precisa, real, diversa y adecuada representación de una sociedad heterogénea con infinidad de matices, la que puede ser obtenida siempre que se cumplan con los lineamientos que nuestra propia Constitución Nacional impone. Es sabido que “[l]os diputados representan a sus electores, no como un mandatario representa a su mandante, sino como una fotografía representa a un paisaje, un retrato a su modelo. El problema fundamental consiste en medir el grado de exactitud de la representación, es decir, el grado de coincidencia entre la opinión pública y su expresión parlamentaria” (cf. Duverger, Maurice, ob. cit., pág. 398).

En tales condiciones, y toda vez que “[l]a Cámara de Diputados representa a la Nación [...] glob[almente] [...] [pues] [c]ada diputado representa a la Nación, no al pueblo que lo elige” (cf. Alberdi, Juan Bautista, ob. cit., págs. 309/310), su integración debe adecuarse a los datos actualizados sobre la población de las respectivas provincias y la Capital Federal.

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

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

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

En mérito de lo expuesto, oído el señor Fiscal actuante en la instancia, la Cámara Nacional Electoral

RESUELVE:

1º) Revocar la resolución apelada por los fundamentos de la presente y

2º) Poner en conocimiento de la presente al Congreso de la Nación, a fin de que, en ejercicio de sus atribuciones, extreme los recaudos para ejecutar el mandato que establece el artículo 45 de la Constitución Nacional.

Regístrese, notifíquese, ofíciase al Congreso de la Nación, comuníquese y, oportunamente, vuelvan los autos al juzgado de origen.

Firman dos jueces del Tribunal por encontrarse vacante el restante cargo de Juez de Cámara (cf. art. 109 del Reglamento para la Justicia Nacional).