



**CAMARA CONTENCIOSO ADMI. 3A NOM**

Protocolo de Sentencias

Nº Resolución: 1

Año: 2023 Tomo: 1 Folio: 1-17

EXPEDIENTE SAC: 10950614 - PERCHANTE, JORGE GUSTAVO C/ COMUNA DE VILLA PARQUE SIQUIMAN - AMPARO

LEY 4915

PROTOCOLO DE SENTENCIAS. NÚMERO: 1 DEL 09/02/2023

**SENTENCIA NÚMERO: UNO**

En la ciudad de Córdoba, a nueve días del mes de febrero de dos mil veintitrés, siendo las once horas, se reúnen en audiencia pública las señoras Vocales de la Cámara Contencioso Administrativa de Tercera Nominación, Cecilia María de Guernica y María Martha del Pilar Angeloz de Lerda, bajo la presidencia de las primera de las nombradas, a los fines de dictar sentencia en los autos caratulados: “**PERCHANTE, JORGE GUSTAVO C/ COMUNA DE VILLA PARQUE SIQUIMAN – AMPARO LEY 4915**” (Expediente N° 10950614), fijando las siguientes cuestiones a resolver:

**PRIMERA CUESTIÓN:** ¿Es procedente la acción de amparo interpuesta?

**SEGUNDA CUESTIÓN:** ¿Qué pronunciamiento corresponde dictar?

Conforme al sorteo practicado las señoras Vocales votan en el siguiente orden: Cecilia María de Guernica y María Martha del Pilar de Angeloz de Lerda.

**A LA PRIMERA CUESTIÓN PLANTEADA LA SEÑORA VOCAL CECILIA MARIA de GUERNICA, DIJO:**

**I.-** Con fecha 10/05/2022 comparece el Sr. Jorge Gustavo Perchante, por apoderado, e interpone demanda de amparo, en los términos de la ley 4.915, en contra de la Comuna de Villa Parque Siquiman, solicitando que se declare la arbitrariedad, ilegitimidad manifiesta y

nulidad absoluta e insanable de la Resolución de fecha 28/4/2022 de la Comisión Ejecutiva Comunal de Villa Parque Siquiman (notificada con fecha 28/4/2022) la cual dispuso la aplicación de una sanción de multa al Sr. Jorge Gustavo Perchante la que se haría efectiva en la no percepción de viáticos durante el plazo de veintiún (21) meses. Solicita, como medida cautelar, se disponga la suspensión de los efectos de la citada resolución hasta tanto se dicte sentencia. Con costas.

En primer lugar, analiza los requisitos de admisibilidad de la acción de amparo, en relación a la arbitrariedad e ilegalidad manifiesta de la Resolución, la inexistencia de otro medio judicial más idóneo, la innecesariedad de mayor debate y prueba, el plazo de caducidad, la actualidad de la lesión y el gravamen irreparable.

A continuación relata los antecedentes de hecho que sustentan su petición. Indica que conforme de la Resolución N° 7/2019 de la Junta Electoral Comunal de Villa Parque Siquiman, fue designado como Miembro Titular de la Comisión Comunal; y que en dicho carácter, participó de la Reunión de Comisión Ejecutiva efectuada el día 14/02/2022.

Señala que con fecha 20/04/2022 recibió un Memorando del Presidente de la Comuna de Villa Parque Siquiman mediante el cual se lo notificó de la Reunión de Comisión Ejecutiva Comunal convocada para el día 28/04/2022 a la que debía presentarse. Añade que la comunicación indicaba que en dicha reunión se sometería a valoración la conducta atribuible al actor en el seno de la Reunión de Comisión Ejecutiva efectuada el día 14/02/2022; en cuanto se le endilga haber hecho amenazas con el propósito de obligar a los miembros de la Comisión Ejecutiva Comunal a orientar sus decisiones aún contra su voluntad. En la misma notificación, se le comunicó que, en ocasión de la reunión, se le darían a conocer los hechos que se le endilgaban y las pruebas de cargo respectivas y a los fines de promover el debido derecho de defensa.

Relata que con fecha 28/4/22 se realizó la reunión y se le impuso una sanción de multa, la que se hizo efectiva en la no percepción de viáticos durante el plazo de veintiún (21) meses.

Seguidamente, expone los motivos que tornan procedente la acción de amparo en tanto el acto porta una nulidad e inconstitucionalidad manifiesta.

En primer término, sostiene que son de aplicación al presente caso las garantías propias del derecho penal, conforme lo dispuesto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el precedente “Baena c. Panamá”; entre ellas las garantías de inviolabilidad de la defensa en juicio y las garantías mínimas del debido proceso establecidas en el artículo 8.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Transcribe el artículo y resalta que toda persona tiene derecho a ser oída para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter. Con respecto a las garantías mínimas del debido proceso, resalta del artículo que toda persona inculpada tiene derecho a que se presuma su inocencia, y que goza de las siguientes garantías mínimas: comunicación previa y detallada de la acusación formulada; concesión al inculcado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa y derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior. Añade que la Corte Suprema de Justicia de la Nación señaló que tales garantías deben ser respetadas por todo órgano o autoridad pública al que le hubieran sido asignadas funciones materialmente jurisdiccionales.

En segundo lugar, señala que la resolución viola el derecho a la libertad de expresión y opinión. Advierte que el acto se sustenta en el hecho de que, según la Comisión Comunal, las manifestaciones vertidas en la Reunión de Comisión Ejecutiva de fecha 14 de febrero de 2022 en cuanto dijo que “..*quiere dejar claro que las personas que voten para sacar a los funcionarios iniciara acciones penales*”, supuestamente exceden el marco de la libre expresión.

Argumenta que dicha afirmación es flagrantemente ilegítima en tanto desconoce la libertad de expresión y opinión reconocida por la Constitución Nacional, la Constitución Provincial y por distintos instrumentos internacionales que transcribe.

Indica que sus declaraciones han sido realizadas en el marco del ejercicio de su derecho constitucional y deben contextualizarse en el marco funcional en que tuvieron lugar, no pudiendo considerarse agraviantes o injuriosas.

Alega que al sancionarlo se pasa por alto que el ejercicio del derecho a la libertad de expresión y opinión está solo sujeto a responsabilidades ulteriores, *“las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.”* de acuerdo a lo dispuesto por el art. 13 Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Señala que el cauce en el que se le ha aplicado una sanción no está previsto en la ley y, menos aún, resulta necesaria para cumplir con las exigencias previstas en los incisos a) y b) del referido artículo. Cita jurisprudencia de la Corte Suprema de EEUU en el caso “New York Times vs. Sullivan” y por la Corte Suprema Argentina en el caso “Campillay”, y manifiesta que ninguno de los recaudos allí fijados ha sido verificado en el caso en cuestión.

En tercer lugar, afirma que la resolución le atribuye la comisión de un delito, con la consiguiente violación de la división de poderes (art. 1 y 5 CN). Advierte que el hecho atribuido es haber incurrido en una conducta coactiva y haber realizado amenazas; tipificado en el art. 149 bis del Código Penal. Sostiene que al calificar la conducta, la Comisión Comunal se excede en sus facultades y atribuciones.

Sin perjuicio de ello, entiende que no concurren los recaudos establecidos por el art. 149 bis del Código Penal que tipifica las amenazas, ni los recaudos establecidos por la doctrina que cita. Señala el actor que se limitó a señalar lo siguiente: *“..Quiere dejar claro que las personas que voten para sacar a los funcionarios iniciara acciones penales.”*, y como la amenaza constituye un tipo delictivo que requiere que la acción (u omisión) implique el apercibimiento de sufrir un mal futuro, la posibilidad de ser denunciado o de iniciar acciones penales no puede constituir un delito ni justificar la aplicación de ninguna sanción, máxime en

el ámbito del ejercicio de una función estatal como la que desarrolla dicha Comisión.

En cuarto lugar, vinculado con lo anterior, señala que los supuestos hechos atribuidos son de competencia jurisdiccional criminal, y que la Comisión Comunal carece de competencia material y constitucional para calificar una conducta como delictiva y aplicar una sanción, por tratarse de una atribución constitucional reservada al Poder Judicial. Indica que es violatorio del art. 1 y 5 de la CN, del art. 18 del Código de Convivencia y de lo entendido por el TSJ en la causa “Malbrán”.

En quinto lugar, entiende que se ha violado el principio de tipicidad exigido por el art. 18 de la CN para la aplicación de una sanción, tanto respecto de los hechos como de la sanción de multa impuesta. Sostiene que no se indica la norma que contiene el hecho típico que le fuera atribuido, como así tampoco la norma en la cual se sustenta la sanción impuesta.

Plantea subsidiariamente, que en el caso que el tribunal considere que la sanción encuadra dentro del art. 25 de la ley 8102, aplicable al caso por el art. 58, tampoco se cumple con la exigencia de tipicidad, en cuanto el hecho atribuido no encuadra en ninguna de las causales previstas por la cual un Concejo podría sancionar a sus miembros.

En sexto lugar, argumenta que la resolución es manifiestamente ilegítima en cuanto importa una flagrante transgresión al debido procedimiento y al derecho de defensa (art. 18 y 8 de la CADH). Señala que en el mismo momento en que se dan a conocer los hechos de los que se lo acusa y las pruebas en que se sustenta la acusación se lo invita a realizar el descargo, se le deniega la concesión de un plazo para realizarlo, se le impide el ofrecimiento y diligenciamiento de la prueba, no se le otorga un plazo para asegurarse el asesoramiento jurídico y no se le permite valorar las pruebas incorporadas a la causa y alegar sobre el punto.

En séptimo lugar, señala que la inexistencia de imputación significa una afectación al derecho constitucional de defensa. Indica que según se sostiene en la Resolución del 28/4/22 la supuesta imputación de los hechos y normas transgredidas se habría realizado con la citación realizada con fecha 20/4/22. Denuncia que es ilegítima dicha comunicación como acto de

imputación o acusación en tanto no especifica el hecho típico atribuido, no indica la norma que supuestamente se ha transgredido, no se acompañaron las pruebas que sustentan la acusación y fue dispuesta por el Sr. Presidente de la Comisión que carece de competencia para ello.

Subsidiariamente, plantea que para el caso que se considere a la comunicación de fecha 20/04/2022 como el acto de imputación que dio inicio al procedimiento sancionatorio, ella es ilegítima en cuanto no fue firmada por la Tesorera, lo que determina la falta de quórum y mayorías que se exige para la actuación de la Comisión Comunal, según se desprende de la aplicación conjunta de los arts. 51, 52, 58, 23 y 24 de la ley 8102. Argumenta que la evidente falta de quórum y mayorías determina un vicio de incompetencia en ejercicio de la competencia colegiada.

En último lugar, argumenta sobre el carácter penal de la multa y la violación del principio de inocencia. Señala que la sanción de multa tiene naturaleza penal, y en virtud de ello, no puede ser ejecutada hasta que no adquiera firmeza, de acuerdo a lo señalado por el TSJ en los autos “Telecom” y la CSJN. Añade que no resulta constitucionalmente válido, sin violar el principio de inocencia que la multa sea ejecutada por la comuna con la consiguiente privación de los viáticos sin posibilitar al supuesto infractor acudir antes a un control judicial adecuado de las mismas.

Formula reserva del caso federal.

**II.-** Admitida la demanda (13/05/2022), se cita y emplaza a la demandada, la que comparece con fecha 20/05/2022.

**III.-** Con fecha 23/05/2022 se resuelve hacer lugar a la medida cautelar solicitada y se dispone la suspensión de la aplicación de la multa impuesta al actor hasta tanto se dicte sentencia definitiva. Contra dicha resolución, la demandada interpone recurso de reposición con apelación en subsidio (31/05/2022). Con fecha 01/06/2022 se declara inadmisibles el recurso de reposición y se concede el de apelación sin efecto suspensivo.

**IV.-** Con fecha 06/06/2022, se emplaza a la demandada a producir informe en los términos del art. 8 de la ley 4915; lo que cumplimenta con fecha 13/06/2020; solicitando se rechace la acción de amparo dispuesta y la medida cautelar.

Realiza una breve síntesis de los antecedentes y señala que el planteo de la amparista reproduce doctrinariamente conceptos que en nada se acercan a la realidad; equivocando ampliamente la normativa aplicable con claras pretensiones de confundir a los magistrados a la hora de discernir sobre la medida de amparo; adunado a dar una versión sesgada de los hechos.

A continuación niega todos y cada uno de los hechos denunciados por la actora.

Señala que con fecha 20/04/2022 se convocó al señor Perchante a una reunión del cuerpo para tratar su conducta en la reunión de fecha 14/02/2022, y que en dicha reunión se darían a conocer los hechos que se le atribuían y las pruebas de cargo respectivas, y promover el debido derecho de defensa. Indica que se convocó a la Tesorera de la Comisión a la reunión y una vez reunida en pleno con el *Quorum* respectivo, se dio inicio a la sesión, a la que el actor asistió con asistencia letrada.

Enfatiza que de la lectura del Acta de Reunión de Comisión surge que se le informa y pone en pleno conocimiento de los motivos y razones de la convocatoria, los cargos que se le imputan, como así también la mención y puesta a la vista de las distintas pruebas documentales motivo de tratamiento. Hace la aclaración que las pruebas puestas a valoración de cargo cuentan con la firma estampada en plena conformidad del accionante.

Señala que el planteo de la actora referido a la violación del derecho de defensa y el debido proceso carece de un fundamento lógico y adecuado; en cuanto existieron innumerables oportunidades en que el señor Perchante tomó conocimiento de las consideraciones respecto de la conducta que se le endilga. Enfatiza que, más allá de la exposición de los cargos imputados, tuvo oportunidad de acceder y recibir copia del dictamen jurídico donde se mencionara lo reprochable de su conducta. De igual manera, al momento de la citación a

reunión de la Comisión Ejecutiva se le hizo saber con antelación suficiente cual sería el orden del día a tratar; lo que motivó que se hiciera presente a la reunión con la asistencia de un letrado de su confianza, como así también se lo invitó a realizar el descargo respectivo, aportar la prueba que considere pertinente a los fines de su defensa, dejándosele sentado que su negativa a declarar no constituye presunción en su contra.

Entiende que el plazo de ley solicitado por el amparista para realizar el descargo pertinente, tuvo como finalidad dilatar el proceso, si se toma en cuenta que desde la fecha de la citación hasta el día en que se llevó a cabo la reunión de comisión transcurrieron 8 días, suficientes a los fines de procurar una defensa como pretende, y aportar los elementos objetivos de descargo que hubiere considerado pertinentes. Así, señala que tampoco el amparista solicitó se produzca prueba.

Indica que la actora cimenta sus ponencias en el ámbito procedimental administrativo cuando se trata de una cuestión ajena a ese ámbito; por cuanto la Ley 8102, establece claramente los procedimientos adecuados, el orden procesal, y las causales motivo de juzgamiento en el seno político del poder. De este modo, indica que el amparista yerra en su pretensión de ubicar el ámbito de actuación en el contexto del derecho administrativo y en todo caso en un proceso sumarial, que en nada se relaciona con las atribuciones de carácter político de un ámbito legislativo comunal.

Con relación al planteo de nulidad en la comunicación cursada al señor Secretario Comunal, señala que este planteo carece de validez toda vez que la Ley 8102 no lo prevé. Sostiene que, no obstante se observe alguna irregularidad, el acto ha logrado la finalidad a que estaba destinado. Sin perjuicio de entender que el acto procesal se encuentra consentido, toda vez que no existió oposición ni manifestación impugnativa al respecto en el momento oportuno. Señala que la Resolución de la Comisión Ejecutiva Comunal goza de plena legalidad y fue dictada en el marco de la competencia y facultades otorgadas por los preceptos constitucionales y la ley, toda vez que por esencia, corresponde al cuerpo deliberativo

proponer mociones de orden, en el marco de facultades y atribuciones que prevé el Artículo 25 de la Ley 8102.

Entiende que la sanción impuesta encuentra reparo y sustento en el marco de discrecionalidad propinada por la norma mencionada, constitutiva a todas luces de legalidad y proporcionalidad. Realiza una descripción de la integración, funcionamiento y atribuciones de las comisiones comunales. Indica que conforme surge del art. 19 de la Ley 8102, la Comisión Ejecutiva Comunal es Juez exclusivo de la validez de los títulos, calidades y derechos de sus miembros y que las resoluciones que adopte no podrán ser reconsideradas. Añade que en virtud del art. 25 de la normativa citada, se establece que el cuerpo colegiado podrá, con el voto de las dos terceras partes de la totalidad de sus miembros, corregir con llamamientos al orden, multa, entre otras sanciones, a cualquiera de sus integrantes; en este caso por desorden de conducta.

Con relación a la convocatoria a reunión de Comisión Ejecutiva, considera que ha sido legítima, toda vez que quien convoca ha sido el Presidente de la misma por medio fehaciente y proponiendo la orden del día para tales fines y efectos. No encuentra argumento lógico y coherente alguno para que el amparista la tache de nulidad o promueva su invalidez. Entiende que la actora pretende quitarle validez por cuanto considera erróneamente que el quorum debe estar dado al momento de la citación, cuestión totalmente desprendida y ajena a la normativa vigente. Señala que el actor convalidó la citación al haber concurrido a la sesión sin expresar oportunamente la invalidez que arguye.

Con relación a los planteos de incompetencia del órgano que pretenden vincular los actos de gobiernos con potestades jurisdiccionales; indica que estos carecen de fundamento, en tanto ha quedado claramente establecido que el ámbito de juzgamiento viene cimentado y respaldado por la Ley 8102; dejando en el ámbito de la discrecionalidad los efectos que produjeron las manifestaciones del señor Secretario de la Comisión Ejecutiva Comunal. Entiende que el caso nunca ha tenido ribetes del derecho penal. Alega que quien deba decidir

si existió o no delito, no es la Comisión Ejecutiva Comunal sino las autoridades judiciales; en su caso. Entiende que lo mencionado no impide ni inhabilita un tratamiento por moción de orden; adunado que en el ámbito de esta contienda no escapa a las facultades y atribuciones conferidas por la ley, el juzgamiento de conductas consideradas inapropiadas y/o desordenadas en el seno de la Comisión Ejecutiva Comunal, lo que indica que los actos de gobierno repudiados gozan de plena legalidad y observan claramente los preceptos constitucionales.

Con relación al agravio atinente a la violación del principio de inocencia, por aplicación de una multa de carácter penal, entiende en primer lugar, que la medida adoptada adquiere firmeza al no haber hecho reserva alguna y/o presentado oposición en el tiempo oportuno. Añade el planteo impetrado por el amparista cae en abstracto al momento de haber solicitado licencia desde el día 3 de mayo del 2022, por lo que en uso de licencia no debe percibir viatico alguno en términos del art 192 LOM. Argumenta que la multa aplicada no conlleva detrimento patrimonial, en cuanto se ha dejado establecido que deberán serle reintegrados los gastos que hubieren de surgir de las comisiones que fueran ordenadas y/o consentidas por la Presidencia de la Comisión Ejecutiva Comunal, y conforme surjan de los comprobantes debidamente acreditados. Indica que la sanción aplicada de ninguna manera constituye una sanción de carácter tributario o recaudatorio, sino que tiene características netamente sancionatorias por desorden de conducta en el ámbito del cumplimiento de sus funciones; lo que dista diametralmente de la concepción impugnativa del amparista. Por último, señala que la sanción aplicada es una decisión política, y que, por ende y respetando la separación de poderes, concluye en la no intromisión y revisión del poder judicial; habida cuenta que se han respetado y cumplido con todos y cada uno de los derechos y garantías establecidos en la Constitución Nacional, la Constitución Provincial y leyes aplicables al caso.

Con relación al encuadramiento por parte del actor de sus expresiones dentro del marco de la libertad de expresión, destaca que existe una diametral diferencia entre lo que se deduce como

libertad de expresión y lo que significa una artera coacción tendiente a lograr imponer a los funcionarios de la Comisión Ejecutiva Comunal una decisión bajo violencia y amenaza. Entiende que las expresiones motivo de sanción lejos estuvieron de opinar y expresar libremente sobre aquella cuestión planteada, sino que direccionó su intencionalidad a torcer el libre albedrío y voluntad de los funcionarios. Advierte que la actora coactivamente anunció al sujeto pasivo – funcionarios de la Comisión Ejecutiva– un mal futuro, de carácter moral, con entidad y gravedad suficiente; la que en todo caso dependerá de las circunstancias y/o conducta del sujeto pasivo. Cita jurisprudencia.

A continuación, argumenta sobre la improcedencia de la acción de amparo. En primer lugar señala que la pretensión de nulidad debe ser rechazada, en cuanto no cumple la actora con el requisito esencial de expresar con precisión las defensas que se vio privado de oponer. Añade que, en caso de duda sobre la existencia del defecto procesal, la buena doctrina está por la validez del acto y por el rechazo de la nulidad, por ello el principio de su interpretación restrictiva.

Señala que las actuaciones dadas en el seno de la Comisión Ejecutiva Comunal de Villa Parque Siquiman, encuentran basamento legal y contundencia argumental, consecuente y ajustado a la verificación plena de las Garantías y principios Constitucionales de orden Nacional y Provincial, Tratados Internacionales de Jerarquía Constitucional; además de constituirse la plena verificación de los extremos legales establecidos en la Ley 8102. Qué asimismo, nunca se ha conculcado ni limitado libertad alguna, ni mucho menos la libertad de expresión. Por ello, solicita que se declare improcedente e inexistente el requisito esencial de verosimilitud en el derecho para la procedencia de la medida.

Sostiene que tampoco se verifica el requisito de peligro en la demora ni la irreparabilidad de la medida; toda vez que no se ha perdido el derecho a percibir viáticos tal como lo establece el Artículo 192 Ley 8102. Destaca que la resolución atacada prevé que le sean reintegrados los gastos viáticos que ocurran por el cumplimiento de sus funciones. **Añade que el actor se**

encuentra de licencia solicitada a partir del día 3 de mayo del año 2022 y que la omisión de este dato de carácter esencial debe ser considerado como un acto de mala fe y de ocultamiento malicioso de todas y cada una de las circunstancias del caso.

Señala la improcedencia formal del amparo en virtud del impacto e interés público que afectan los hechos objeto de debate en el seno de la Legislatura; así también afirma que la Constitución Provincial en lo general y la Ley 8102 (Ley Orgánica Municipal de la Provincia de Córdoba), ha otorgado atribuciones especiales al cuerpo legislativo local, a fin de que sea en dicho ámbito donde se resuelvan y concluyan los conflictos disciplinarios de sus miembros.

Argumenta que no se cumple con el requisito de la inexistencia de otra vía más idónea y de carácter previo, en cuanto existen mociones de reconsideración en el seno deliberativo; que si bien la Ley 8102 no lo prevé, evidentemente no lo prohíbe; y en tanto las articulaciones propias del ámbito legislativo lo permita debe ser considerada como vía idónea intentada. Reconoce que el procedimiento disciplinario en el ámbito deliberativo de la Comisión Ejecutiva Comunal – función legislativa – no se encuentra reglamentado y no remite a normativa procesal alguna en subsidio o de aplicación supletoria.

Manifiesta que tampoco concurre en esta causa el recaudo de ilegalidad o arbitrariedad manifiesta en la actuación disciplinaria, en el entendimiento que el proceso para la evaluación política de la conducta de un funcionario del carácter del amparista y la eventual imposición de una sanción (también política), constituye un procedimiento especial y acorde a la función política que se ejerce. Entiende que, además de mediar una concreta imputación de la conducta reprochable a la accionante, se aplicó a su respecto el proceso de sanción previsto en la Ley 8102, el que puede considerarse una especie dentro del género de juicio político y que este únicamente es susceptible de revisión judicial en lo que hace a aspectos formales del procedimiento y respeto del derecho de defensa y debido proceso, pero en modo alguno tal revisión sería extensible al fondo de la decisión disciplinaria, conforme lo tiene establecido la

mayoritaria y pacífica doctrina aplicable al caso.

Acto seguido, analiza la constitucionalidad de la acción disciplinaria. Señala que la disciplina parlamentaria, estrechamente ligada a la potestad sancionatoria como manifestación de un auténtico privilegio de los cuerpos legislativos, se ha convertido en un tema de especial trascendencia para el buen funcionamiento de aquéllos. Argumenta que conforme la textura como la teleología de la norma (ley 8102), es factible concluir que la medida adoptada –multa– sí resultaría englobada por las potestades de corrección que ostenta constitucionalmente la vigencia legal. Expone que ello es en virtud un argumento de mayor razón (*a fortiori*), aunque en una de sus formas habituales (*a maiori ad minus*): si los miembros de la Comisión Ejecutiva Comunal resultan habilitados para implementar una penalidad extrema y de máxima intensidad como lo es la remoción en el cargo de cualquiera de sus miembros (“excluir”), nada obsta que decidan la procedencia de una sanción de menor severidad consistente en la aplicación de multa en el desempeño de su mandato (englobada, así, en la acción de “corregir”). Sostiene que la investidura de la potestad de auto preservación de las asambleas políticas, como lo es la Comisión Ejecutiva Comunal, no tiene otro medio defensivo que su propio sistema interno, en cuanto este impone habitualmente al cuerpo entero la necesidad de moderación, reflexión, medida, etc. Por último, considera que el concepto de indignidad que se le atribuye a la conducta del actor, responde a la técnica de un concepto jurídico indeterminado, cuya explicación operativa acontece al momento de aplicar tal precepto. Indica que la mentada causal -en este caso- no reviste una materialización subjetiva sobre la persona de Jorge Perchante, sino que, por el contrario, está dada en torno a las alegadas razones de auto preservación institucional de la Comisión Ejecutiva Comunal como órgano deliberativo de gobierno; esto es, en atención al compromiso del decoro, prestigio y dignidad del cuerpo como institución.

Indaga sobre si existieron previsiones legales infringidas en el curso de la Reunión de la Comisión Ejecutiva Comunal, de fecha 28 de abril de 2022, y concluye que una cuidadosa

lectura del acta respectiva despeja cualquier atisbo de duda al respecto, permitiendo concluir que no ha mediado transgresión a las mencionadas reglas. Ello así, en tanto lo decidido fue resuelto por una mayoría calificada, se enuncio al amparista el hecho concreto motivo de tratamiento, y tuvo como finalidad defender a la comisión como cuerpo, resguardando la dignidad y libertad de sus componentes.

Cita precedentes parlamentarios que dan cuenta que, aunque esté ausente un ordenamiento sistemático que tipifique las conductas de los parlamentarios pasibles de penalidades disciplinarias, estas últimas pueden llegar a extenderse, y comprender comportamientos reprochables constatados durante la sustanciación de las sesiones, como es el caso. Postula que la valoración de la gravedad asignada a la conducta del legislador puesta en tela de juicio como la elección de la tipología de la sanción finalmente infligida y su graduación, han quedado captados por una porción, momento o modalidad discrecional en cabeza de la institución legislativa actuante en cada caso.

A continuación, se refiere a los actos de gobierno y cita el art. 186 de la Constitución de la Provincia de Córdoba, que establece que son atribuciones de competencia Municipal, (entre otras), juzgar políticamente a las autoridades. Trae a colación el Dictamen N° 250 de la Fiscalía de Cámara Contencioso Administrativa, en un caso por el cual se discutía la destitución de un miembro de la Comisión Comunal (tesorero) por la causal de indignidad. Resalta que de la exégesis de la resolución se desprende con claridad meridiana que el caso en crisis se corresponde a cuestiones relacionadas a los actos que importen el ejercicio de un poder político de fuente directamente constitucional, por lo que rechaza la vía contencioso administrativa intentada. Cita jurisprudencia acerca de las distintas posturas acerca de la judicialización de los llamados actos de gobierno. Señala que de la jurisprudencia mencionada surge que la materia propuesta será pasible de revisión judicial, en la medida en que la resolución puesta en crisis con la demanda, conculque derechos constitucionales del actor y con ese límite. Entiende que, analizando el caso concreto, no se encuentra justificada la

revisión judicial, toda vez que, salvo la alusión genérica al derecho de defensa, el actor no invocó norma constitucional alguna que justifique su planteo. Advierte, además, que los perjuicios que dice le irroga la resolución atacada -si acaso existieran- en modo alguno impactan en la esfera de derechos y garantías constitucionales, porque la exclusión del actor de su cargo (sic) no menoscaba de modo alguno las prescripciones establecidas en la Carta Magna Local.

Funda el acto político atacado en lo dispuesto por los arts. 99, 160, 180 de la Constitución Provincial y los arts. 25 y 30 inc. 14 de la ley 8102.

Formula reserva del caso federal. Solicita el rechazo de la acción de amparo. Con costas.

**V.-** Proveída la prueba ofrecida por las partes (15/06/2022) y una vez diligenciada la misma, con fecha 19/09/2022 se dicta el decreto de autos, el que firme, deja la presente en estado de ser resuelta.

**VI.-** Tal como surge de la relación de causa precedentemente expuesta, no se encuentra controvertido en autos que el actor resultó electo como Miembro Titular de la Comisión Comunal de Villa Parque Siquiman, por la minoría, conforme Resolución de la Junta Electoral Comunal de Parque Siquiman n° 7/2019; cumpliendo funciones de Secretario de dicha Comisión.

Tampoco discrepan las partes respecto a que en la Reunión de Comisión de fecha 28/04/2022 se aplicó al accionante una sanción de multa, consistente en la no percepción de viáticos durante el plazo de 21 meses, por considerar que en la Reunión de Comisión de fecha 14/02/2022 realizó manifestaciones que afectaron gravemente la libertad de actuación y representación del cuerpo.

La accionante considera que la medida luce arbitraria, afectando de manera clara y patente su derecho a la libertad de expresión y opinión; transgrediendo el principio de división de poderes, violentando el principio de tipicidad. Asimismo cuestiona la legalidad del procedimiento por falta de quorum y mayorías en la supuesta imputación, considerando

también vulnerado su derecho de defensa y debido procedimiento previo, y el principio de inocencia constitucional y convencionalmente garantizado.

Todo ello es negado por la accionada, quien resalta que en dicha oportunidad el Sr. Perchante contó con asesoramiento letrado; haciendo hincapié en que se trata de una medida que encuentra reparo en el art. 25 de la Ley 8102, que faculta al cuerpo a corregir a sus miembros por desórdenes de conducta; tratándose en definitiva de una moción de orden tendiente a llamar a la compostura a los miembros de un cuerpo deliberativo.

La cuestión a dilucidar, entonces, radica en determinar cuál es la naturaleza del acto sujeto a revisión, y si, en definitiva, en la sanción impuesta al accionante se han respetado las garantías del debido proceso previo, como presupuesto ineludible para su aplicación; que implica el derecho a ser oído, ofrecer y producir prueba y obtener una resolución fundada por parte de la autoridad competente a tal fin.

**VII.-** La Ley Orgánica Municipal N° 8102 establece el Régimen de Municipios y Comunas de la Provincia de Córdoba, que rige para las Comunas reconocidas en su territorio (art. 1°). Las Comunas son gobernadas y administradas por una Comisión formada por tres miembros elegidos por votación directa; quienes sólo percibirán compensación por gastos, viáticos y la integración de aportes a la Obra Social; salvo el Presidente que sí percibe remuneración (art. 192).

Designará sus respectivas autoridades, en la primera sesión del Cuerpo que será presidida por el integrante de mayor edad, eligiendo entre sí un Presidente, un Tesorero y como mínimo un Secretario; correspondiendo la Presidencia al candidato que figure en primer lugar en la lista que obtuvo mayor cantidad de votos (art. 193).

El Tribunal Superior de Justicia, in re “López Carlos c/Comuna de Villa Icho Cruz- Conflicto interno”, Sentencia N° 25 del 14/04/98, ha dicho que tanto los municipios como las comunas se erigen en verdaderos gobiernos o poderes locales, dotados de los resortes legales para lograr su total independencia funcional en sus diversos órdenes: institucional, político,

administrativo y financiero; fincando la diferencia entre las Comunas y los Municipios en la graduación de la estructura gubernamental, estando aquellas, con sus matices, prácticamente equiparadas a los municipios.

También ha dicho que es la acción de amparo la vía más adecuada para resolver los desacuerdos internos entre las autoridades que representan a una Comuna, cuando el acto reputado como lesivo resulta susceptible de afectar en forma directa y personal los derechos y garantías constitucionales y convencionales del peticionante (Auto N° 28 de fecha 09/03/2022 en autos "Data Andres Oscar c/ Comuna Cerro Azul y otros- Amparo Ley 4915).

En este precedente, el Alto Cuerpo expresa que las diferencias suscitadas en el seno de la Comisión, alrededor del trámite tendiente a efectivizar la responsabilidad política de uno de sus miembros, puede hallar un canal institucional de composición dentro del ámbito de la propia comuna mediante la utilización de los mecanismos que la LOM alberga en asuntos de índole disciplinaria y de responsabilidad política, según las particulares circunstancias de cada situación que las motive y los concretos requisitos para su puesta en marcha (cfr. Arts. 1 inc. 3 y 5; 25, 58 y 59; 114 y conc.; 157 y conc. de la LOM).

Es decir que la normativa que regula el desenvolvimiento institucional de los municipios conforme las previsiones de la LOM resulta trasladable a las comunas, en cuanto sus propias características así lo permitan.

**VIII.-** Cabe resaltar que el acto reputado como lesivo deviene de la actuación del actor como integrante del órgano de gobierno comunal, la Comisión Comunal, que ejerce en su territorio tanto las funciones ejecutivas como las legislativas inherentes a aquel. Es por ello que su naturaleza político–institucional resulta indudable.

En tal sentido, conviene recordar que el Tribunal Superior de Justicia, en pleno, en función docente de sus pronunciamientos, ha analizado en extenso las facultades de control de este Poder Judicial respecto de actos de tales características, in re, "**PEIRONE, JUAN PABLO C/ MUNICIPALIDAD DE RÍO TERCERO - AMPARO - RECURSOS DE**

**CASACIÓN"**; Sentencia N° 3, del 15 de marzo de 2012; en términos que luego reitera en autos **"ARRASCAETA, SILVANA MARÍA DEL VALLE C/ HONORABLE CONCEJO DELIBERANTE DE LA LOCALIDAD DE TANCACHA Y OTRO - AMPARO - RECURSO DE CASACIÓN"**, Sentencia N° 7 de fecha 19 de junio de 2012; los que si bien están referidos a estructuras de gobierno municipal, resultan aplicables – en virtud de lo expuesto supra- también a la comunal.

Parte de la premisa sostenida por la doctrina en cuanto a que aquellos no pueden desarrollarse fuera del derecho, sino que deben provenir del propio orden jurídico, que expresa o implícitamente autoriza esta modalidad de ejercicio del poder (Sesin, D. *Intensidad del control judicial de los actos políticos. El núcleo político discrecional excluido*, RDA, 2003, 763). De ello deriva que es el control judicial el que deberá determinar si tal accionar ha sido correctamente ejercido "dentro" de ese universo jurídico, lo cual no importa la revisión de su esencia, sino sólo su contorno externo e inserción en el sistema normativo, fijando allí su límite de revisión, ya que sólo será susceptible de control en lo relativo a los aspectos reglados legal o constitucionalmente: la competencia, el procedimiento, la forma, la motivación, la causa, la finalidad, la igualdad, la proporcionalidad y la razonabilidad, etc. No obstante lo dicho, aclara que *"cuando el acto institucional o político es susceptible de agraviar una situación jurídico-subjetiva tutelada por el ordenamiento constitucional en forma personal y directa, el control judicial es insoslayable, y deberá ser ejercido sin retaceos en honor a la majestad de la justicia y el derecho a la tutela judicial efectiva. Consecuentemente, no será la naturaleza misma del acto lo que determine la exclusión de la revisión del Poder Judicial, sino su idoneidad -en potencia o en actualidad- para agraviar derechos subjetivos o intereses tutelados en forma personal o directa (Sesin, D., op. cit.)"* Sobre la base de tales lineamientos corresponde analizar la situación planteada en la presente causa.

**IX.-** Como dije, no se encuentra controvertido en autos que el Sr. Jorge Gustavo Perchante

fue electo miembro de la Comisión Comunal de Villa Parque Siquiman para el periodo 2019-2023, cumpliendo funciones en la misma como Secretario.

De las constancias acompañadas a la causa por la actora en su presentación de fecha 10/05/2022 surge que:

a) Con fecha 14 de febrero de 2022 se llevó a cabo en la sede de la Comuna una reunión de la Comisión, con la presencia de todos sus miembros y los Asesores Letrados de dicho órgano, en la cual, previo a exponer las acciones y omisiones de las Sras. Rosalva Gisela Aldavez y Ana María Lourido, Presidenta y Vocal del Tribunal de Cuentas comunal, a quienes se les imputa desorden de conducta de carácter grave por los hechos allí descritos, incumpliendo lo previsto en los arts. 20, 10 y 7, se puso en consideración la falta constatada y las pruebas de cargo existente, dándole vista a las nombradas e invitándolas a formular descargo, lo que realizan en el mismo acto.

Pasada la Comisión a deliberar, EL Sr. Presidente Comunal propone se suspenda de manera preventiva, por el plazo de 10 días hábiles a las nombradas, otorgándoles un plazo de 5 días hábiles a fin de realizar descargo y ofrecer prueba, transcurrido el cual deberán reunirse nuevamente a los fines de resolver. El Sr. Secretario, luego de realizar consideraciones relacionadas con los hechos expuestos y manifestar que a su criterio no corresponde sanción, expresa que *“quiere dejar claro que las personas que voten para sacar a los funcionarios iniciará acciones penales. Porque cree que los miembros fueron elegidos por el voto popular y no le parece tan grave para una suspensión.”*

Luego de escuchar la opinión de la Tesorera, por unanimidad se adopta la solución propuesta por el Presidente comunal.

b) Mediante Memorando de Presidencia de fecha 20 de abril de 2022, se notifica al actor la convocatoria a una reunión urgente en los siguientes términos: *“NOTIFICO a usted que deberá presentarse en la Reunión de Comisión Ejecutiva Comunal convocada para el día 28 de Abril de 2022 a la hora 10:00. En tema de tratamiento se someterá a valoración la*

*conducta atribuible a su persona en el seno de la Reunión de Comisión Ejecutiva efectuada el día 14 de febrero de 2022; en cuanto se le endilga haber hecho amenazas con el propósito de obligar a los miembros de la Comisión Ejecutiva Comunal a orientar sus decisiones aún contra su voluntad. Al mismo tiempo, comunico a usted que en ocasión de la Reunión de Comisión Ejecutiva se dará a conocer los hechos que se le endilgan y las pruebas de cargo respectivas y promover el debido derecho de defensa. Por último pongo en su conocimiento que en caso de inasistencia, tal conducta será considerada por incomparencia con los efectos legales que ello implica.”*

c) El día 28 de abril de 2022 se lleva a cabo la Reunión de Comisión, con la presencia de todos sus miembros, los Asesores Letrados María Selene Boetto y Alberto Horacio Balduzzi y del Dr. Ricardo Benedicto en carácter de asistente invitado por el accionante, cuya asistencia fue admitida por decisión unánime de los integrantes del cuerpo.

Se expresa que, en los términos del art. 25 de la Ley 8102, se procederá a la deliberación y tratamiento de la conducta endilgada al Sr. Perchante en su carácter de Secretario de la Comisión, respecto al juicio de conducta que se le efectúa; informándole que en ocasión de la Reunión de Comisión para el tratamiento de la conducta de las integrantes del Tribunal de Cuentas, ha hecho manifestaciones que afectan gravemente la libertad de actuación y representación del cuerpo, directamente dirigidas al resto de sus integrantes.

Transcriben los dichos del nombrado en la Reunión de Comisión del día 14 de febrero de 2022, donde manifestó “...*quiere dejar claro que las personas que voten para sacar a los funcionarios iniciara acciones penales...*”, entendiéndose que dicha conducta constituye un ataque directo a la libre voluntad de los miembros de la Comisión en ejercicio de funciones para las que fueron debidamente electos y proclamados mediante el voto popular; siendo también un ataque artero al sistema democrático y representativo de gobierno; excediendo el marco de la libre expresión, toda vez que corresponde atribuirle características coactivas. Como prueba de cargo, exponen copia del Acta de la mencionada reunión, en la que constan

los dichos del actor y su firma al pie.

Seguidamente, se invita al Sr. Perchante a realizar descargo y ofrecer prueba, requiriendo éste se le otorgue un plazo a tal fin, a lo que el Presidente Comunal propone no hacer lugar, por considerar que *“el plazo de presentación de descargo, defensa y aporte de prueba fue otorgado ya que tiene conocimiento de los hechos motivo de la presente desde el momento de la respectiva citación”*; entendiendo procedente la aplicación de una sanción que puede ser pecuniaria sobre los viáticos por un tiempo a determinar.

La Sra. Tesorera considera que ha existido de parte del actor presión psicológica a los otros dos miembros de la Comisión y cree conveniente estudiar la sanción de retención de viáticos postulada.

Finalmente, y por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Comisión, se decide que la sanción consistirá en Multa y se hará efectiva en la no percepción de viáticos durante el plazo de 21 meses.

El contenido del acta en cuestión fue replicado en la Resolución N° 13/2022, suscripta por el Presidente Comunal, Nestor Cuello, y la Tesorera, Nilda Quevedo.

También ha sido acompañada copia digitalizada del Expediente n° 366/2022, iniciado el 5 de abril de 2022, en el cual el Sr. Perchante notifica a la Comuna que, por razones estrictamente personales, desde el día 3 de Mayo y hasta el día 2 de agosto de 2022, ambos inclusive, hará uso de Licencia sin goce de Viáticos (fs. 1).

**X.-** Como ya expresara, entiendo que el acto así dictado tiene una indiscutida naturaleza política; invocando la accionada que se fundamenta en las facultades correctivas previstas en el art. 25 de la Ley 8102, tal como surge en forma expresa del Acta de Reunión.

Si bien dicha norma hace referencia al órgano legislativo municipal, las facultades que la misma acuerda pueden ser traspoladas al seno de la Comisión, por asumir ésta todas las funciones del gobierno comunal, contando, en consecuencia con la posibilidad que aquella le otorga de corregir a sus miembros por, entre otras causales, “desordenes de conducta”,

contando entre las medidas a tal fin la de multa, siempre que la decisión se adopte con el voto de las 2/3 partes de la totalidad de sus miembros; requisito que se cumplió en el caso, por lo que la decisión adoptada se enmarca dentro de sus prerrogativas.

Los cuestionamientos formulados por el actor, relacionados con la falta de quorum y mayorías no son de recibo, ya que del Acta de Reunión que contiene la resolución reputada como lesiva surge con claridad que la misma se llevó a cabo con la totalidad de los miembros de la Comisión (incluido el actor), tomándose la decisión con el voto de las 2/3 partes de los integrantes del cuerpo (Presidente y Tesorera); asegurándose de esta forma el quorum y mayorías requeridos por la norma citada.

Por otra parte, en relación al Memorando de fecha 20 de abril de 2022, engasta en las facultades del Presidente de la Comisión en los términos del art. 200 inc. 2) de la Ley 8102, por tratarse de la convocatoria a una reunión de comisión; no siendo necesaria a tal fin la firma de la Tesorera comunal.

**XI.-** Sin perjuicio de lo expuesto, aun cuando estemos frente a un acto político dictado por la Comisión Comunal en el marco de sus atribuciones, el control judicial del mismo resulta procedente atento su potencialidad de agraviar la situación jurídico- subjetiva del accionante, tal como lo sostiene en su demanda.

Es por ello que corresponde verificar si el acto de que se trata y el procedimiento seguido a tal fin superan el test de juridicidad, o si, en su defecto, contienen, uno u otro, vicios que los descalifican como actos válidos.

En tal sentido, y a los fines de ordenar las censuras ensayadas por el accionante, pasaré a analizar si se ha producido en autos la violación al derecho de defensa y debido procedimiento previo, tal como aquel invoca, ya que una respuesta afirmativa a tal interrogante haría innecesario el tratamiento de los restantes agravios.

Conviene recordar que la potestad sancionatoria a la que hace referencia el art. 25 de la LOM, prevista en forma expresa para el órgano legislativo municipal, y aplicable a la Comisión

comunal, con los matices propios de su conformación; ha sido concebida a fin de asegurar el buen funcionamiento del cuerpo colegiado, conciliando por una parte la libertad de expresión de sus miembros con el respeto y deferencia con que deben ejercerla. Es decir que las facultades correctivas en estos casos tienden a sancionar a aquel miembro que tenga una conducta impropia.

Ahora bien, dicha facultad debe ser ejercida resguardando tanto el previo ejercicio del derecho de defensa, como el debido proceso del miembro del cuerpo sometido a la sanción; ello a los fines de evitar su arbitrariedad.

Estas garantías, de corte constitucional y convencional (arts. 39 y 40 CP; 18, 33 y 75 inc. 22 CN y 8 de la CADH), requieren inexcusablemente el conocimiento acabado de la acusación, que precise los hechos sobre los que se basa y la participación del miembro imputado; como así también el derecho de quien fuera acusado a ser oído, ofrecer y producir prueba y a obtener una decisión fundada.

No obstante ello, atento el carácter instrumental que tiene la imputación para el pleno ejercicio del derecho de defensa, que deriva en que las irregularidades que pudieran observarse en cada caso no importan por sí un vicio invalidante del acto sancionador, no pudiendo constituirse en una formalidad vacía de contenido; su transgresión exige un real menoscabo de las facultades acordadas a los particulares que impidan materialmente la posibilidad de dar las razones y demostrar su inocencia; erigiéndose en una real y concreta limitación al pleno ejercicio de tal derecho (doctrina de la Sala Contencioso Administrativa del Tribunal Superior de Justicia en: Sent. Nro. 16/1997 "Pelegrín..."; Sent. Nro. 17/1997 "Malla..."; Sent. Nro. 216/1999 "Pérez..."; Sent. Nro. 110/2000 "Maidana..."; Sent. Nro. 223/2000 "Tafari..."; Sent. Nro. 51/2001 "Serapio Sáenz..."; Sent. Nro. 137/2001 "Castillo..."; Sent. Nro. 2/2002 "Brito..."; Sent. Nro. 5/2002 "Maizón..."; Sent. Nro. 75/2003 "Salomón..."; Sent. Nro. 87/2003 "Cabarero..."; Sent. Nro. 78/2004 "Aniceto..."; Sent. Nro. 11/2005 "Binda La Spina..."; Sent. Nro. 29/2007 "Ceballos...", Sent. Nro. 32/2008 "Fernández...", Sent.

157/2015 “Raffo...”).

En idéntico sentido, la CSJN ha dicho que la garantía del art. 18 de la CN no debe ser considerada por los jueces cuando quien la invoca no precisa cuales son las defensas que concretamente no pudo oponer a la Administración y que habrían cambiado el sentido del pronunciamiento de un modo favorable a su pretensión (Fallos 294:52; 293:405; 291:259, entre otros).

El accionante cuestiona el procedimiento seguido en su contra, aduciendo la inexistencia de imputación y la negativa de otorgarle un plazo prudencial para producir descargo y ofrecer prueba.

Invoca que en el mismo acto en que se le impuso de los hechos endilgados, se lo invitó a formular descargo y aportar prueba; y que ante lo “imprevisto” de la situación, solicitó un plazo para hacerlo, lo cual le fue negado.

Tal como sostiene la demandada, el actor concurrió a la Reunión del 28/4/2022 sabiendo cuál era la conducta sometida a valoración por parte de la Comisión. Así se le comunicó en oportunidad de su convocatoria a la reunión de Comisión (notificación de fecha 20 de abril de 2022), donde se aclaró que *“El tema en tratamiento se someterá a valoración la conducta atribuible a su persona en el seno de la Reunión de Comisión Ejecutiva efectuada el día 14 de febrero 2022; en cuanto se le endilga haber hecho amenazas con el propósito de obligar a los miembros de la Comisión Ejecutiva Comunal a orientar sus decisiones aún contra su voluntad.”*

Si bien no se transcriben en dicha comunicación en qué consistieron las amenazas a las que refiere, aclarando que *“en ocasión de la Reunión de Comisión Ejecutiva se dará a conocer los hechos que se le endilgan y las pruebas de cargo respectivas”*; dicha inconsistencia no reviste la entidad suficiente para tener por acreditada la violación al derecho de defensa que esgrime el Sr. Perchante; en tanto y en cuanto conocía en forma previa la conducta a la que se hacía referencia.

Ello por cuanto el accionar de la Comisión tiene su origen en el dictamen de Asesoría Legal de la Comuna, de fecha 23 de febrero de 2022, emitido con relación a la reunión de Comisión Ejecutiva Comunal de fecha 14 de febrero del mismo año.

Al punto VI de dicha opinión jurídica, se expresa: *“Párrafo aparte merece considerar las expresiones vertidas por el señor Secretario de la Comisión Ejecutiva Comunal, en cuanto refiere que “...quiere dejar claro que las personas que voten para sacar a los funcionarios iniciara acciones penales...”; merecen apreciaciones de mi parte, toda vez pudieran ser tomadas como una actitud reprochable en orden a las previsiones del Artículo 149 ter Inciso 2 ap a) del Código Penal Argentino. En atención a que pudiera existir una suerte de coacción dirigida hacia los miembros de la Comisión Ejecutiva comunal en orden presumir un propósito de obtención de alguna medida o concesión por parte de cualquier miembro de los poderes públicos; en este caso Miembros de la Comisión Ejecutiva Comunal. De ahí, se desprende que la Constitución de la Provincia de Córdoba prevé la existencia de causales de inmunidad por las opiniones formuladas por los Legisladores en su seno, lo cierto es que tales actos tienen sus limitaciones. Es así que podríamos tomar al cargo que desempeña el señor Secretario Comunal con características de carácter legislativo; ergo sería pasible de la protección establecida por el marco Constitucional. Lo cierto es que en el caso que nos ocupa no se trata de una opinión en el seno de la Comisión Ejecutiva Comunal, sino una artera coacción frente a sus pares representantes del pueblo y elegidos por el voto popular, con fines ciertos de hacerse de una decisión por el efecto psicológico que implica saber y conocer que ante sus decisiones serían directamente denunciados penalmente. Pues resulta pasible el señor Secretario de la Comisión Ejecutiva Comunal ser sometido a procedimiento de corrección conforme lo establece el Artículo 25 de la Ley 8102; sin perjuicio de considerarlo pertinente, que los afectados – Presidente y Tesorero – de la Comisión Ejecutiva denuncien penalmente al señor Secretario.”*

La copia de dicho dictamen técnico, suscripta por el Dr. Alberto Horacio Balduzzi,

antecedente directo de la Convocatoria a reunión de Comisión realizada con fecha 20/04/2022, fue entregada al Sr. Jorge Perchante, quien recibió la misma “en desacuerdo”, tal como surge de la copia incorporada en autos por la demandada con fecha 21/07/2022.

En definitiva, surge de las constancias de la causa que el Sr. Perchante no solo conocía en forma previa que el objetivo de la reunión de comisión convocada para el día 28/04/2022 era analizar su conducta en oportunidad de la reunión de comisión anterior – tal como le fue comunicado someramente en la convocatoria-; sino que sabía a ciencia cierta en qué consistía tal conducta y la valoración que de la misma había realizado el asesor legal de la comuna para aconsejar el inicio del procedimiento disciplinario al que a la postre fue sometido.

De hecho, concurrió a la Reunión de Comisión del 28/04/2022 con asistencia letrada, cuya participación en la oportunidad fue aceptada y autorizada por los restantes miembros del cuerpo.

No puede concluirse, entonces, en que el Sr. Perchante no tuvo oportunidad de preparar su defensa por desconocer los hechos enrostrados; ni tampoco que no se le haya brindado la posibilidad de producir su descargo, ya que fue invitado a hacerlo. Fue el propio Perchante quien optó por no hacer uso de la palabra en ese momento, el que resultaba apto para poder brindar sus argumentos defensivos y convictivos respecto a la regularidad de su conducta que estaba siendo evaluada en dicho acto.

Sin perjuicio de ello, el accionante no logra demostrar en esta sede cuáles han sido las defensas que, concretamente, no pudo oponer; o las pruebas que no pudo aportar en su defensa y que hubiesen cambiado el curso del procedimiento seguido en su contra; lo que priva de contenido a las censuras expuestas en su demanda en relación a estos aspectos.

**XII.-** También denuncia el accionante la violación de las reglas de libertad de expresión y opinión, amparadas por los arts. 14 y 19 de la CN y 51 de la CP; como así también de por las normas convencionales que menciona.

La libertad de expresión y opinión, reconocida como un derecho humano fundamental (art. 19

de la DUDH) implica el derecho de todo individuo de manifestar sus opiniones e ideas sin interferencias, sin temor a represalias o censura previa; incluyendo en su concepto el derecho a buscar, recibir o impartir información e ideas a través de cualquier medio. Se trata, pues, de una libertad de discusión, de compartir ideas sin discriminación, de expresarse libremente sobre cualquier asunto; sin ser molestado o presionado en forma directa o indirecta a raíz de tal opinión.

En el caso de autos, no se configura violación alguna al derecho del accionante de expresarse libremente y emitir su opinión dentro del seno de la Comisión.

Es que, conforme surge del Acta de la Reunión de Comisión de fecha 28/04/2022, el procedimiento seguido en contra del Sr. Perchante no lo fue en virtud de su postura con relación a lo tratado en la Reunión de fecha 14/02/2022, en la que se analizaba la conducta de miembros del Tribunal de Cuentas Comunal; oportunidad en la que dejó claro que no estaba de acuerdo con la aplicación de sanción a los mismos. No obstante ello, fue más allá de emitir una simple opinión, agregando que *“quiere dejar claro que las personas que voten para sacar a los funcionarios iniciara acciones penales.”*. Y es por esta manifestación, considerada impropia por la Comisión Comunal, por la cual se le aplica la sanción.

No se trata, entonces, de una represalia a su postura contraria a la de la mayoría de los integrantes de la Comisión.

Por el contrario, la aclaración realizada por el Sr. Perchante luego de emitir su opinión, pudo ser interpretada como un medio de presión indirecta a los restantes miembros de la Comisión, en virtud de la opinión de éstos con relación al tema tratado en la reunión del 14/02/2022, exteriorizada en estos términos: *“Les aclaro que si votan para sacar a los funcionarios, iniciaré acciones penales.”*. Desde tal ángulo de análisis, ha sido la conducta del propio actor la que se encuentra en pugna con la normativa constitucional y convencional que el mismo invoca a su favor; siendo ésta la causa por la cual se inició el procedimiento seguido en su contra.

**XIII.-** Tampoco resulta de recibo la defensa esgrimida por el accionante en cuanto considera

que la conducta que se le atribuye constituye un delito de índole penal, cuya sanción es ajena al ámbito de la Comisión. Afirma también que las manifestaciones que vertiera en el seno de la Comisión Comunal no encuadran en el delito de amenazas ni en cualquier tipo delictivo.

Como ya expresara, el procedimiento sancionatorio seguido en contra del actor, de naturaleza política, se enmarca dentro de las facultades correctivas de la Comisión, por inconductas de sus miembros, previstas en el art. 25 de la LOM. No se trata aquí de reprimir un delito tipificado en el Código Penal; sino que se trata de una falta cometida por un funcionario público, en ejercicio de sus funciones en el ámbito del Gobierno colegiado que integra; siendo el bien jurídico protegido por esta potestad – de índole local del estamento al que pertenece – de contenido distinto a aquellos amparados por el derecho penal.

La sanción penal no excluye a la disciplinaria, ni viceversa, pudiendo ser reprimida cada una de ellas en el ámbito que corresponda, siendo independientes y autónomas entre sí. Aún cuando en el Acta de Reunión de Comisión los términos utilizados refieren a delitos tipificados en el Código Penal, la sanción impuesta lo es sólo por la inconducta del actor en el seno de la Comisión, susceptible de ser corregida por ésta en resguardo de su buen funcionamiento (art. 25 LOM).

**XIV.-** Cuestiona también el actor que se cumpla con la exigencia de tipicidad, conforme las previsiones del art. 25 de la LOM, ya que el hecho que se le endilga no encuadra en ninguna de las causales previstas por dicha norma; lo que torna a la sanción impuesta en arbitraria e ilegítima.

Al respecto, si bien es cierto que corresponde al legislador establecer detalladamente cuáles son las sanciones disciplinarias aplicables y la autoridad competente a tal fin; con relación a las faltas existe mayor flexibilidad, pudiendo ser determinadas en forma detallada o genérica: En este último caso, la explicitación de la infracción quedará en manos del órgano competente para aplicar la sanción; pudiendo hacerlo en cada caso concreto, discrecionalmente, con el límite de la proporcionalidad y la razonabilidad.

En la especie, la norma que tipifica en forma genérica la conducta punible está constituida por el art. 25 de la Ley 8102, aplicable al Gobierno Comunal, que otorga a la Comisión atribuciones para corregir a sus miembros -entre otras causales- por desorden de conducta en el ejercicio de sus funciones. En el Acta de Reunión de Comisión de fecha 28/4/2022, se ha individualizado la conducta que configura la falta que se le atribuye; la que no ha sido negada por el actor y se encuentra documentada en el Acta de Reunión de Comisión de fecha 14/02/2022, suscripta por el Sr. Perchante.

Siendo el “desorden de conducta” un concepto jurídico indeterminado, al momento del ejercicio de la potestad disciplinaria correctiva, debe ser integrado a través de la discrecionalidad del órgano competente para aplicar la sanción, quien será el encargado de determinar si la conducta cuestionada se encuentra comprendida en dicho concepto.

En el caso de autos, la Comisión Comunal, por mayoría, ha ejercido la facultad que le confiere la ley, no advirtiendo que la misma haya desbordado los límites de la juridicidad que debía observar en su ejercicio en cuanto a la aplicación de la sanción.

**XV.-** Acreditada en autos la comisión de la falta que se imputara al accionante y la subsunción de la misma en las disposiciones del art. 25 de la LOM, resta verificar si la sanción aplicada guarda proporcionalidad con la conducta que se le atribuye.

Así, la norma de que se trata prevé a la multa como una de las sanciones posibles, no brindando pautas ni límites para establecer su cuantía.

Y si bien, verificado el hecho y la autoría del imputado, la elección de la sanción resulta discrecional para el Órgano, dentro de las previstas en la norma, el acto sancionatorio no escapa al control de razonabilidad que debe realizar el Tribunal.

En dichos términos, se ha dicho que: *“Es causal de irrazonabilidad del acto administrativo la falta de proporcionalidad entre los medios que el acto adopta y los fines que persigue la ley que le dio al Administrador las facultades que éste ejerce en el caso, o entre los hechos acreditados y la decisión que en base a ellos se adopta con la consecuencia de que dichas*

*circunstancias en caso de acaecer, tornen nulo el acto. La razonabilidad exige que la actividad estatal se cumpla dentro de un cierto orden, de una cierta justicia. Es un patrón o un standard que permite determinar, dentro del arbitrio más o menos amplio, ordinario o extraordinario de que gozan los órganos del Estado, aquello que es axiológicamente válido. La razonabilidad es un verdadero ideal de justicia, es parte de un derecho natural constitucional.... (S.T.J. Neuquén, Mayo 1984, Martínez C. c/ Inst. de Seg. Social de Neuquén, ED, T.116, p. 566).”*

*“En su proyección actual, la razonabilidad, proporcionalidad o congruencia es una técnica de control que indaga la relación entre los medios utilizados y los resultados conseguidos, con el siguiente criterio: mitad racional y mitad justo. Es decir, aglutina en su seno valoraciones sobre proporcionalidad y justicia, pudiendo relacionarse con las más diversas modalidades del ejercicio de la función administrativa: actividad vinculada, discrecional, técnica, etc.. Para constituir un vicio de juridicidad ésta debe ser notoria y fácilmente acreditable.” (TSJ, “Perafan Juan Zenón...”, Sent. 196/1999).*

La sanción de Multa que se impuso al accionante se estableció en la “no percepción de viáticos durante el plazo de veintiún meses”; lo que se traduce en la no percepción de viáticos – único concepto a percibir en cumplimiento de sus funciones como miembro de la Comisión Comunal, conforme lo dispuesto en el art. 192 de la LOM- por el plazo que resta de su mandato, ya que el mismo culmina en diciembre de 2023.

Si tenemos en cuenta que la finalidad de la norma estriba en “corregir a sus miembros” a fin de resguardar que las reuniones de los órganos Colegiados se desenvuelvan en un ámbito de cordialidad y respeto que permita el buen funcionamiento del Gobierno, pudiendo de esta manera velar por el interés público que les fue confiado; la extensión de la sanción impuesta al Sr. Perchante luce notoriamente desproporcionada y lejos está de cumplir con aquella finalidad.

No puede razonablemente calificar a la sanción impuesta de “correctiva”, cuando sus efectos

se expanden hasta la finalización del mandato del Sr. Perchante; quien en dicha hipótesis, deberá continuar con el ejercicio de las obligaciones a su cargo, sin derecho a percibir la compensación por viáticos que la ley le acuerda, durante casi la mitad del mandato para el cual fue electo.

En consecuencia, considero que la arbitrariedad e ilegalidad denunciada por el accionante sólo se encuentra verificada con relación a la extensión de la sanción impuesta, la que debe ser razonablemente limitada por parte de la Comisión.

**XVI.-** No obstante lo expuesto, vale aclarar que no corresponderá el recupero de lo que pudiera haber percibido el accionante en concepto de viáticos en virtud de la medida cautelar dictada en estos autos, atento su buena fe en el cobro de los mismos.

Al respecto, debe tenerse presente la doctrina de la C.S.J.N. ("Rossello, Josefa Esther c/ ANSeS s/ medidas cautelares", 106.858, 23/9/2003, Fallos 326:3679; "Parodi, Leonor Modesta c/ANSeS s/restitución benef. cargo c/ benef." 01/04/2008); citada por el TSJ en Sentencia N° 8/2009 in re "Bossio...", según la cual el deudor que ha consumido prestaciones de naturaleza alimentaria no se encuentra obligado a restituir lo percibido; como así también, lo dispuesto al respecto en los arts. 390 y 1935 del Código Civil y Comercial de la Nación, en orden a la improcedencia de la restitución de los frutos consumidos de buena fe.

**XVII.-** Como corolario de lo analizado en los puntos precedentes, considero corresponde hacer lugar parcialmente a la acción de amparo planteada en autos, sólo en cuanto a la extensión de la Multa impuesta al accionante; la que deberá ser limitada razonablemente, por parte de la Comisión Comunal.

**XVIII.-** En cuanto a las costas, considero que las mismas deben ser impuestas por su orden, atento el carácter institucional del asunto y la solución propuesta por este Tribunal (arts. 14 y 17 de la Ley 4915; art. 13 de la Ley 7182 y art. 130 de la Ley 8465), debiendo diferirse la regulación de honorarios de los letrados intervinientes si correspondiere (art. 26 de la Ley 9459, a contrario sensu).

**A LA PRIMERA CUESTIÓN PLANTEADA LA SEÑORA VOCAL MARÍA MARTHA DEL PILAR ANGELOZ DE LERDA, DIJO:**

A mi juicio es correcta la solución dada por la señora Vocal preopinante a la presente cuestión. Por ello, haciendo míos sus fundamentos y conclusiones, voto en igual sentido.

**A LA SEGUNDA CUESTIÓN PLANTEADA LA SEÑORA VOCAL CECILIA MARIA de GUERNICA, DIJO:**

Considero corresponde:

**I.-**Hacer lugar parcialmente a la acción de amparo interpuesta por el Sr. Jorge Gustavo Perchante en contra de la Comuna de Villa Parque Siquiman, sólo en lo que refiere a la extensión de la multa impuesta al accionante; la que deberá ser limitada razonablemente por parte de la Comisión Comunal.

**II.-**Imponer las costas por el orden causado y diferir la regulación de honorarios de los letrados intervinientes, si correspondiere (art. 26 de la Ley 9459, a contrario sensu).

**A LA SEGUNDA CUESTIÓN PLANTEADA LA SEÑORA VOCAL MARÍA MARTHA DEL PILAR ANGELOZ DE LERDA, DIJO:**

Adhiero a las conclusiones a las que arriba la señora Vocal que me precede, motivo por el cual me expido en idéntico sentido.

Por ello;

**SE RESUELVE:**

**I.-** Hacer lugar parcialmente a la acción de amparo interpuesta por el Sr. Jorge Gustavo Perchante en contra de la Comuna de Villa Parque Siquiman, sólo en lo que refiere a la extensión de la multa impuesta al accionante; la que deberá ser limitada razonablemente por parte de la Comisión Comunal.

**II.-** Imponer las costas por el orden causado y diferir la regulación de honorarios de los letrados intervinientes, si correspondiere (art. 26 de la Ley 9459, a contrario sensu).

Protocolícese.

Con lo que terminó el acto que firman las señoras Vocales.

Texto Firmado digitalmente por:

**DE GUERNICA Cecilia Maria**

VOCAL DE CAMARA

Fecha: 2023.02.09

**ANGELOZ Maria Martha Del Pilar**

VOCAL DE CAMARA

Fecha: 2023.02.09