

## ACCIÓN DE AMPARO

Señor Juez:

Nombre, domicilio real y legal, etc. etc. ...., a V.S. me presento y digo:

**1. Personería:.....**

**2. Objeto:** Que en tal carácter y representación y según las expresas instrucciones recibidas, vengo a incoar **acción de amparo contra El Gobierno de la Provincia de Santa Fe, que actúa en este caso a través Ministerio de la Producción, la Subsecretaría de Transporte y la Comisión de Transporte Automotor de Granos**, con domicilio en la ciudad de Santa Fe, capital de esta provincia, a fin de que se ordene que deben abstenerse de aplicar a mi representada las disposiciones del decreto provincial nro. 643/2004, por cuanto violan derechos y garantías reconocidas en la Constitución Nacional, en la Constitución Provincial, y en leyes nacionales y provinciales que se mencionarán, debiendo declarar la inconstitucionalidad del decreto provincial nro. 643/2004, por las razones que se mencionan a continuación.

**3. Procedencia del amparo:**

**a) Ilegitimidad y arbitrariedad del decreto 643/04:**

El art. 17 de la Constitución provincial establece que **el amparo puede deducirse contra cualquier decisión, acto u omisión que amenazare restringiere o impidiere, “de manera manifiestamente ilegítima”, el ejercicio de un derecho de libertad directamente reconocido a las personas en la Constitución de la Nación o de la Provincia...”**

En el caso que nos ocupa, el P. E. Pcial ha obrado con **ilegalidad** manifiesta en el dictado del Decreto Pcial. 643/04, ya que contrarió las disposiciones de la Constitución Nacional, superior en rango, y de normativas nacionales tales como la ley

24.307, 24.653, ley provincial 10.787 y los decretos nacionales 2284/91 , 1494/92 y decreto provincial 1041/92. Además ha sido **arbitrario** ya que el dictado de la normativa carece de fundamento jurídico.-

Decimos que es ilegal el decreto 643/04 por cuanto no concuerda con la norma jurídica que prescribe lo debido. La unidad del orden jurídico parece estar en discusión cada vez que la creación o el contenido de una norma inferior no se conforma a las prescripciones de la norma que le es superior, ya se trate de una ley inconstitucional, de un decreto o un reglamento ilegal, de un acto jurisdiccional o administrativo contrario a una ley, o a un decreto.-

La ilegalidad en éste caso se describe a través de preceptos legales que se omiten aplicar , es decir que el decreto 643/04 desconoce la norma que legalmente corresponde, -La arbitrariedad se manifiesta en éste decreto , que aparece como una manifestación abierta y caprichosa sin principios jurídicos, que exhibe un juicio especialmente negativo frente a las normas.

Tiene dicho la doctrina (Augusto Mario Morello entre ellos) que la ilegalidad del acto lesivo debe aparecer de modo claro y manifiesto, debe tratarse de algo descubierto, patente, claro. Arbitrariedad e ilegalidad manifiestas –se ha sostenido- equivalen a notorias, inequívocas, indudables, ciertas, ostensibles, palmarias.- O, como se ha destacado de modo sentencioso: lo manifiesto significa un juicio que corresponde a todos sin distinción ni dudas-

En este caso la ilegalidad es manifiesta ya que la norma en cuestión viola principios constitucionales, tales, el derecho de propiedad, el art. 33 de la Const. Nacional que deriva en el de libertad de contratación, art 14, 14 bis y 17 Const. Nac., derechos de los consumidores y usuarios del art. 42 Const. Nac.-, el principio de igualdad ante la ley, art. 16 del CPCC, y artículos 14, 15 y 17 de la Constitución Provincial.-

Enseña Tawil (Administración y Justicia, t. 1 pag, 43 y ss, Ed. ....) que **el principio de legalidad** impone en la práctica una doble exigencia a la Administración: por un lado la prohibición de actuar en contra del ordenamiento jurídico y por el otro, la obligación de obrar adecuadamente cuando así lo exige dicho ordenamiento, persiguiendo el interés público en todas sus actuaciones.- Este principio supone el cumplimiento de las siguientes pautas, entre otras: **a) toda limitación a los derechos fundamentales de los administrados debe ser impuesta en virtud de una norma sujeta al ordenamiento jurídico (en especial a la Constitución) b) el obrar administrativo no puede contrariar disposiciones de rango superior, con la Constitución en primer lugar; c) la Administración no debe derogar con su obrar normas superiores, ni alterar por vía singular lo allí establecido.-**

La Administración debe necesariamente adecuar su proceder al principio de legalidad enunciado y el administrado tiene la posibilidad de fiscalizar dicho actuar no sólo con los instrumentos que otorga el ordenamiento sino también mediante el amparo, cuando resultan afectados derechos constitucionales.- (A.J. Salgado y A.C. Verdaguer, Acción de amparo y acción constitucional”, pag. 99 y ss, Ed. ....)

Es por todo lo expuesto que petitionamos por vía del amparo la declaración de inconstitucionalidad del decreto 643/04.-

**b) Innecesariedad del agotamiento previo de la vía administrativa al ser impugnado un decreto:**

El art. 17 de la Constitución provincial dice que el amparo procede “siempre que no pudieren utilizarse otros remedios ordinarios sin daño grave e irreparable

y no existieren recursos específicos de análoga naturaleza acordados por leyes o reglamentos”.-

En primer término, en cuanto a las vías administrativas, en orden a la reforma de la Constitución nacional de año 1994 (art. 43), ha quedado derogada las denominadas vías previas (es decir, la necesidad del agotamiento de la vía administrativa) como recaudo de admisibilidad del amparo.-

En el orden provincial, la reglamentación de las actuaciones administrativas (dec. 10204/58) no contempla la posibilidad de recurrir los decretos reglamentarios emanados del Poder Ejecutivo, siendo ésta la autoridad máxima a nivel administrativo provincial.- Por lo tanto, la lesión que puede producir un decreto del Poder Ejecutivo solo puede impugnarse judicialmente.-

Sin perjuicio de lo expuesto precedentemente, cabe considerar lo sostenido por A. M. Morello y Vallefin en “El Amparo-Regimen procesal”, en cuanto manifiestan que resulta gravísima la jurisprudencia que rechaza el amparo porque no se ha agotado la vía administrativa.- Es incongruente e injusta una jurisprudencia que, ante un instituto público cuyo objeto es la brevedad procesal y su lógica interna contiene la esencia de la urgencia, se mantenga inerte a la espera de que se cumplan plazos administrativos prolongados, en contra de las razones de brevedad y expedición que caracterizan a una ley de mayor rango y potencia procesal específica, como es la legislación de amparo.-

El amparo es la vía procesal apta y hábil para proteger con eficiencia el derecho o garantía constitucional vulnerado .-

De otro modo, de elegirse una alternativa diferente, esa otra vía de reclamo insumiría un tiempo en su ejercicio concreto, que más allá de satisfacer la tutela demandada, resultaría susceptible de causar un perjuicio irreparable, entendido este como la imposibilidad de obtener el retorno o devolución de lo que desaparece para siempre.-

**c) Perjuicio y peligro en la demora:**

(Esto va en crudo, está escrito en forma objetiva sin hacer referencia al caso particular).....

Como se ha adelantado, la existencia de agravio irreparable para los derechos en juego torna viable el amparo, aun cuando existan otros medios procesales ordinarios y siempre que el empleo de éstos, por su lentitud o ineficacia demostrada, pueda tornar ilusoria la protección del derecho o garantía constitucional involucrado.-

En este caso particular, se hace necesaria la medida de amparo en razón del peligro que implica..... la inmediatez de.....

En cuanto a la cautelar: junto con la verosimilitud del derecho se exige el peligro de que la tutela probable de la sentencia no pueda realizarse (periculum in mora); que los efectos del fallo final resulten inoperantes o devengan abstractos. Esto se vincula con la posible frustración de derechos que puedan darse como consecuencia del dictado tardía de pronunciamientos devenidos inoficiosos o de imposible cumplimiento. El peligro de la demora es obvio, pues de ejecutarse los actos administrativos atacados, una eventual sentencia favorable solamente sirve para los daños y perjuicios y no para la preservación del derecho que se ve amenazado.-

Daño grave es aquel que derivaría de que la ejecución de un acto sea manifiestamente mayor que el que derivaría de su suspensión.-

Está sentado que el "fumus bonis iuris" y el "periculum in mora" son dos extremos que se encuentran de tal modo relacionados que, a mayor concurrencia de uno de ellos no resulta procedente -en forma proporcionalmente correlativa- ser tan exigente con la verificación del restante.- Así a mayor gravedad o irreparabilidad del perjuicio se corresponde una menor exigencia en la verosimilitud prima facie del derecho.-

Sobre este punto, tiene dicho la doctrina que: “El daño de difícil o imposible reparación no significa que sea irresarcible sino mas bien irreversible, pues quien solicita la medida pretende que el bien tutelado permanezca íntegro y no que se le asegure una indemnización.” (CHEDE Antonio P., "LA TUTELA CAUTELAR EN EL RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PROVINCIAL (LEY 11.330)", L.L. Litoral, T. 1998 I, p. 1).

#### **4. Hechos:**

**4.1. Consideraciones generales:** Mi representada es una empresa que ejerce el comercio de compraventa, acopio, almacenamiento y acondicionamiento de cereales y oleaginosos, con instalaciones en la localidad de ....., de la provincia de Santa Fe. Para el transporte de los granos necesita de camiones que los trasladan desde los campos donde han sido cultivados hasta el lugar de almacenaje y acondicionamiento y desde ese punto hasta el puerto de embarque, o el establecimiento del exportador o industria. Ese transporte se realiza con camiones propios del acopiador o con camiones de terceros contratados a tal fin de entre los que en mejores condiciones presten el servicio. Pero aún en los casos de comerciantes acopiadores que tienen camiones propios para esa tarea, éstos son generalmente insuficientes para atender el traslado de los granos, y por ende es necesario recurrir a la contratación de camiones de transportes de terceros. En el caso de nuestra empresa.....

En materia de transporte de granos rige la libre contratación, conforme a las normas constitucionales y a las leyes que en ese sentido han sido dictadas en el ámbito de la nación y de nuestra provincia, como veremos en el punto siguiente. Este principio permite el uso de la propiedad del camión para transportar o no sus propios cereales o de terceros, según sea su conveniencia. De esa manera son los directos interesados en el servicio quienes eligen la fecha, la modalidad, los medios y las personas mas aptas para el transporte de sus cereales. De esa manera es como se ha actuado hasta el presente, sin

problemas. La recolección y traslado de la cosecha de cereales y oleaginosas depende de varios factores que deben darse favorablemente como son la adecuada maduración del grano en planta, de las condiciones del suelo para su recolección, de la temperatura y humedad ambiente, etc. De modo que cuando se dan favorablemente tales condiciones debe realizarse en forma inmediata la recolección y transporte de los granos. Esa operación no puede ser dirigida o administrada desde una oficina por una persona ajena a los propios interesados, y cualquier norma que ello disponga no hace mas que perturbar, obstaculizar, entorpecer la agilidad de esa importante actividad económica, y por ende es perjudicial para ella.. Del mismo modo ocurre en la etapa posterior de traslado de los granos del acopio a los puertos de embarque o instalaciones industriales. El ordenamiento de los trabajos en las fábricas o en los puertos hacen que las órdenes de entrega y recepción deban ser cumplidas a un ritmo vertiginoso y con precisión, con pérdidas económicas graves si no se cumplen esas condiciones. Estas consideraciones , señor Juez, son necesarias hacer, previamente, para advertir de arbitrariedad de la norma que estamos cuestionando.

**4.2. Hechos concretos:** El decreto nro. 643/2004, en su artículo 2 reza que “La Subsecretaría de Transporte, dependiente del Ministerio de la Producción de la Provincia de Santa Fe acordará con la Comisión de Transporte Automotor de granos, asegurando la inclusión de productores, transportistas, acopiadores, cooperativas, exportadores e industrias, un Sistema de Distribución de cargas de Granos, acorde a cada jurisdicción y por ende en su implementación a través de las Delegaciones Regionales y la participación de Intendentes y Presidentes de Comuna, para el período junio-noviembre de cada año”. “La falta de participación de cualquier sector incluido, dará por tácita su aceptación de lo acordado”

Contrariando lo manifestado en el párrafo anterior al precedente, ( 5.1.) el decreto impugnado, crea un procedimiento burocrático, con intervención de personas totalmente ajenas a la actividad específica, como son los funcionarios provinciales de la

Comisión de Transporte de granos, los intendentes municipales o presidentes de comunas, para “acordar un sistema de distribución de cargas de granos acorde a cada jurisdicción”, obligando a participar bajo sanción de dar por aceptado lo acordado, a quien actúe en el transporte de granos.

Este decreto provincial está creando un conflicto social donde no lo hay.

**4.3.** Surge a todas luces lo arbitrario de la disposición. Veamos: **a)** Los dadores de carga, sean acopiadores, cooperativas, exportadores, industriales no podrán disponer de los camiones propios o ajenos que elijan para transportar sus granos, sino que deberán sujetarse a lo resuelto y acordado por esas personas.- Es decir, que el derecho de propiedad de usar de los propios automotores está violado, y la libertad de contratar con camiones de terceros, también está violada. Todo ello con los daños y perjuicios económicos que causan esas violaciones de derechos y además los perjuicios económicos que el burocrático manejo de distribución de las cargas para el transporte de granos ha de causar a los afectados.

**b)** Puede ocurrir con este arbitrario sistema, que los camiones propios no los pueda usar el propietario para transportar sus granos, sino que lo acordado por esa comisión sea que transporte granos de terceros, y que los cereales propios los deban transportar camiones de terceros. Esa decisión, que podría darse, restringe infundadamente el derecho de propiedad, obliga a contratar camiones de terceros para llevar cereales propios a quienes tienen camiones propios para hacerlo, y obliga a propietarios de camiones a contratar con terceros dadores de cargas no obstante tener carga propia para hacerlo. La arbitrariedad no puede ser mayor, el conflicto que han de crear también.- resulta difícil entender la razón que ha impulsado el dictado de esta norma.- **c)** En todos los casos son terceras personas, muchas de ellas ajenas a la actividad, quienes deciden como debe transportar sus cereales cada propietario y comerciante, aún contra la voluntad tanto del dador de la carga como del transportista.

**4.4.** Se evidencian de esta forma los perjuicios prácticos que se causan por tener que contratar camiones de terceros , sin poder elegirlos, aún cuando se tenga camiones propios, y por tener que ceder camiones a terceros a través de los sistemas de cargas de las delegaciones regionales. Camiones propios ociosos, personal conductor de los mismos ociosos, uso de camiones de terceros no elegidos.-

## **5. Derecho:**

**5.1. Consideraciones generales:** Sabemos que el orden jurídico es un conjunta de normas rigurosamente estructuradas en un ordenamiento que se suele representar como una pirámide, según la clásica concepción de Hans Kelsen, en la cúspide de la cual se ubica la Constitución Nacional y por debajo de ella las leyes nacionales, las leyes provinciales, los decretos, las resoluciones, etc.- La supremacía de la constitución, como ley suprema contiene el derecho fundamental y por ello obliga a las normas inferiores a adecuarse a ella, art. .... CN.

El Poder Ejecutivo provincial no está facultado, no puede jurídicamente, dictar decretos que afecten derechos y garantías de raigambre constitucional. La legalidad y la razonabilidad son límites infranqueables en un estado de Derecho. Ese límite debe respetarse.

El Decreto nro. 643/2004 del Poder Ejecutivo de la provincia de Santa Fe, está claramente en contra de los textos vigentes de las leyes nacionales nros. 24307, 24.653, ley provincial nro. 10.787, y decretos nacional nro. 2284/91 , 1494/92, y provincial nro. 1041/92.-

**5.2. Principios constitucionales vulnerados:** derecho de propiedad, Art. 17 C.N. libertad de contratación, arts. 14, 14 bis y 17 C.N., derechos de consumidores y usuarios, art. 42 C.N, principio de igualdad ante la ley, art.16 C.N., y artículos 14, 15, 17 de la constitución provincial.

**5.3. Derecho de propiedad:** El derecho de propiedad está garantizado por el art. 17 de la constitución. La extensión y alcance del mismo, comprende a los

derechos derivados de los contratos celebrados entre particulares como los contratos de transporte.

La palabra propiedad es un término constitucional que debe ser tomado en el sentido más amplio. Cuando se la emplea en los artículos 14 y 17 de la Constitución, comprende todos los intereses apreciables que un hombre pueda poseer fuera de sí mismo, fuera de su vida y de su libertad. “El término propiedad empleado en el art. 17 de la Constitución ampara a todo el patrimonio, todos los intereses apreciables que un hombre pueda poseer fuera de si mismo y de su vida y libertad”. (CSJN, Fallos, 145:307; 184:137, etc.)

La garantía constitucional sobre el derecho de propiedad y su inviolabilidad está dirigida también a las prescripciones emergentes del contrato de transporte de cargas.

Se obliga a poner los camiones del acopiador en la “cola”, y a usar los de terceros que se le den... Se obliga a contratar con quien otros determinan y no con quien el acopiador quiere. Se vulnera claramente el derecho de propiedad.

**5.4. Libertad de contratación:** Si bien esta libertad no se encuentra expresamente reconocida en disposiciones constitucionales, se desprende implícitamente no sólo de lo normado con carácter general por el art. 33 CN., sino prácticamente en todos los derechos enunciados en los arts. 14, 14 bis y 17 de la Constitución Nacional. Es obvio que esta libertad exige ineludiblemente la concertación libre de voluntades acerca de un objeto determinado, estableciéndose mediante aquella recíprocos derechos y obligaciones, los cuales constituyen, según lo ha dicho la Corte Suprema, una “especie de propiedad”. (Conf. Padilla Miguel, “Lecciones sobre derechos humanos y garantías”; Ed. Abeledo-Perrot; p. 209). Agrega este autor que: “los contenidos de este derecho son los siguientes: 1º) decidir o no la celebración de un contrato y con qué persona o personas; 2º) decidir de común acuerdo la materia de dicho contrato”.

Las medidas limitativas de la libertad personal deben ser: justificadas, razonables, no arbitrarias y de ningún modo eliminar el derecho a la libertad de contratación.

Una ley o un decreto no pueden imponer –obligar- al dador de cargas a hacer contrataciones compulsivas ya que no es posible transformar esa libertad en obligación, ni exigir a una persona que acepte los servicios de otra sin que pueda evitar esa contratación. En lo que a contratar respecta, cualquier restricción coercitiva es violatoria de la Constitución en cuanto prescribe que “nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni privado de lo que ella no prohíbe” (art. 19 Constitución Nacional). El propio Código Civil dispone: “Nadie puede obligar a otro a hacer alguna cosa, o restringir su libertad, sin haberse constituido un derecho especial al efecto” (art. 910 C.C.) El Dr. Germán Bidart Campos, en su libro “Manual de la Constitución Reformada”, Tomo II, pág. 58, expresa: “La libertad de contratar no figura entre los derechos enumerados, pero su reconocimiento constitucional debe reputarse implícito. Esta libertad ofrece diversos aspectos: a) “el derecho a decidir la celebración o no celebración de un contrato, o sea: a) la libertad de contratar –aspecto positivo- y, a) la libertad de no contratar –aspecto negativo. b) el derecho de elegir con quién contratar; c) el derecho de regular el contenido del contrato, o sea los derechos y obligaciones de las partes –autonomía de la voluntad-.”

El decreto N° 643/04 vulnera el derecho constitucional de contratar con quien el acopiador quiere, y su correlato de no contratar con quien no quiere.

**5.5. Derechos de consumidores y usuarios:** Art. 42. Los consumidores usuarios de bienes y servicios tienen derecho ... a la libertad de elección...

Las autoridades proveerán a la protección de esos derechos ..., a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados...

Esa libertad, concretamente interpretada de acuerdo a la letra y al espíritu que anima el texto comentado, se relaciona con la competencia comercial, la variedad, calidad y precios de productos y servicios que se ofrecen en el mercado, y trata

de velar para que los proveedores de esos bienes y servicios atiendan y respeten, con “trato equitativo y digno”, a los consumidores y usuarios. (Constitución Nacional, Dr. Helio Juan Zarini, Edit. Astrea).

Los usuarios de servicios (transporte) ven vulnerado por el decreto N° 643/04 estos nuevos derechos, en cuanto a usar los servicios de quien no se quiere y a precios (flete) impuestos.

#### **5.6. Leyes vulneradas.**

**5.6.1.** Decreto 2284/91.- Este decreto de necesidad y urgencia publicado el día 1/11/91, en su artículo 1, reza: “Déjense sin efecto.....

y en su art. 5, dispone, “libérase y desregúlase.... y el art. 6 dice: “La procuración General de la Nación instará ante la Corte Suprema de Justicia....

**5.6.2.** La ley nacional nro. 24.307 ratifica el decreto nro. 2284/91.

**5.6.3.** El decreto nacional nro. 1494/92, establece en su art. 1. Ambito de aplicación. El presente decreto se aplicará al transporte terrestre de cargas..... El art. 3 dice: Principios rectores. Se consideran principios rectores del transporte de cargas por automotor: a) ....b)..... d).....

**5.6.4.** La ley provincial nro. 10.787 del año 1992 que dispone: art.1. Adhiérese la provincia de Santa Fe a los principios de desregulación fijados por las normas del D 2284 del Poder Ejecutivo nacional de fecha 31 de octubre de 1991.. Art.2.....

**5.6.5.** El decreto provincial nro. 1041/92. (B.O. 20/4/92) dictado como consecuencia de la ley nro. 10787, en su artículo 4. Dice “ La contratación del servicio de transporte automotor .....

#### **6. Medida Cautelar:**

Con fundamento en la necesidad de salvaguardar la igualdad de las partes en el proceso, y evitar que se convierta en ilusoria la ejecución de la sentencia que lo concluya, solicito a S.S. decrete la suspensión de la ejecución de las normas tachadas

de inconstitucionales, y ordene al Poder Ejecutivo Pcial., que se abstengan de aplicarle a mi representada el decreto 643/04.-

A tal fin, se acreditan los presupuestos legales exigidos para el despacho de las medidas cautelares (arts. 272 del CPCC Pcial.).

**6.1. Verosimilitud del derecho invocado como fundamento de la pretensión principal.**

**6.2.** Peligro ( ya dije algo en la procedencia, punto 3 c).-

**6.3.** Contracautela.

**6.4.** Proceso Pendiente.-

**7. Derecho:** Ley Pcial. de Amparo 10.456, modif. por la ley 12.015 y 12036.-

**8. PRUEBA:** (documentación que acredite el carácter de acopiador y/o camionero).

**9. RESERVA RECURSO EXTRAORDINARIO 7055:**

**10. PETITORIO:**