

ÁLVARO TRINGOLO

Universidad de la República, Uruguay

alvaro.tringolo@delpiazzo.com

ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0002-9228-4065>

Recibido: 1/11/2024 - Aceptado: 30/01/2025

Para citar este artículo / To reference this article / Para citar este artigo:

Tringolo, Álvaro. (2025). Régimen de compras estatales de los agroalimentos. *Revista de Derecho*, 24(47), e471. <https://doi.org/10.47274/DERUM/47.1>

Régimen de compras estatales de los agroalimentos

1

Resumen: Este trabajo tiene como objetivo analizar el régimen jurídico de las Compras Estatales de productos agroalimentarios en Uruguay, con énfasis en la aplicación de la reserva de mercado establecida por medio de la Ley N° 19.292 en favor de ciertas organizaciones de productores familiares agropecuarios identificadas como Organizaciones Habilitadas. También se valorarán las implicancias de la creación y puesta en funcionamiento de la Unidad Agroalimentaria Metropolitana en la comercialización de agroalimentos por parte de los productores y proveedores.

Palabras clave: compras estatales; agroalimentos; producción agropecuaria familiar; Unidad Agroalimentaria Metropolitana; Intendencia de Montevideo.

Regime of state Purchases of agrifood products

Abstract: The objective of this paper is to analyze the legal regime of State Purchases of agrifood products in Uruguay, with emphasis on the application of the market reserve established by Law No. 19.292 in favor of certain organizations of family agricultural producers identified as Qualified Organizations. The implications of the creation and operation of the Metropolitan Agrifood Unit on the commercialization of agrifoods by producers and suppliers will also be assessed.

Keywords: atate procurement; agrifood; family farming production; Metropolitan Agrifood Unit; Municipality of Montevideo.

2



Regime de compras estatais de produtos agroalimentares

Resumo: Este trabalho tem como objetivo analisar o regime jurídico das Compras Estatais de produtos agroalimentares no Uruguai, com destaque para a aplicação da reserva de mercado estabelecida pela Lei n.º 19.292 a favor de determinadas organizações de produtores agrícolas familiares identificadas como Organizações Habilitadas. Serão também avaliadas as implicações da criação e funcionamento da Unidade Agroalimentar Metropolitana na comercialização de produtos agro-alimentares por parte de produtores e fornecedores.

Palavras-chave: compras do estado; agroalimentar; produção agrícola familiar; Unidade Agroalimentar Metropolitana; Município de Montevideú.

1. Introducción

La Ley N° 19.292, promulgada el 16 de diciembre de 2014, establece un régimen de reserva de mercado destinado a apoyar a los productores familiares agropecuarios y pesqueros artesanales en Uruguay (Machado, Pizzolon, & Tourem, 2018, pp. 121-136). Este régimen tiene como objetivo principal fomentar la inclusión de estos productores familiares en el mercado estatal, asegurando una reserva mínima de mercado del 30% para las compras centralizadas y del 100% para las compras no centralizadas de alimentos producidos por Organizaciones Habilitadas (OH). Dicha ley fue reglamentada por el Decreto del Poder Ejecutivo N° 86/2015, que detalla los mecanismos de control y supervisión necesarios para procurar su correcta aplicación. (Guerra Daneri, 2016, pp. 270-278 - Saavedra, 2016, pp. 181-190).¹

Este régimen de reserva de mercado debe ser aplicado dentro de los diversos mecanismos de contratación pública regulados en nuestro ordenamiento, recogidos en el Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF). Entre ellos se destaca el procedimiento de la Compra Directa por Excepción, previsto en el numeral 16 del literal D del artículo 33 del TOCAF, el cual permite a las Administraciones públicas adquirir directamente productos agropecuarios y pesqueros artesanales de los productores familiares y sus organizaciones, con el objetivo de simplificar los procesos de compra.

En este contexto, con fecha 22 de febrero de 2021, comenzó a operar la Unidad Agroalimentaria Metropolitana (UAM) y culminó el régimen de transición entre el Mercado Modelo y la UAM, que se había extendido desde el 28 de octubre de 2011 en virtud de la promulgación de la Ley N° 18.832 que creó la UAM.

La Ley N° 18.832 de 28 de octubre de 2011, con las modificaciones dadas por la Ley N° 19.720 de 21 de diciembre de 2018, tiene por finalidad centralizar la actividad mayorista de frutas y hortalizas, proporcionando la infraestructura adecuada y garantizando la calidad de los productos comercializados.

La implementación del régimen establecido por la Ley N° 19.292 ha sido objeto de diversas controversias y desafíos. A pesar de los objetivos buscado mediante la implementación de dicha ley, se han observado irregularidades en la adjudicación de contratos y en el cumplimiento de las normas.

Entre las principales preocupaciones se encuentran la adjudicación de productos no producidos por las OH (principal fundamento del régimen), la falta de coordinación institucional y el impacto económico y logístico en la transición del Mercado Modelo al Parque Agroalimentario de la UAM. Estas irregularidades e impactos económicos y logísticos han generado cuestionamientos sobre la efectividad y equidad del régimen, poniendo en evidencia la necesidad de ajustes para mejorar su aplicación práctica.

Ante este panorama actual, a continuación, analizaremos el régimen jurídico de las compras estatales de productos alimenticios agropecuarios en Uruguay, centrándonos en el análisis de la Ley N° 19.292 y su Decreto Reglamentario N° 86/2015, y su aplicación

¹ Para contar con un panorama general de la explotación agropecuaria familiar, ver: (Guerra Daneri, 2016, pp. 270-278), pp. 270-278. Sobre la “empresa agraria familiar”, ver: Saavedra, 2016, pp. 181-190.

en la práctica, y en las incidencias que tuvo la implementación de la UAM, así como las disposiciones de la Junta Departamental de Montevideo en materia de ordenamiento territorial para el mercado mayorista y minorita frutihortícola. También revisaremos las incidencias del régimen de reserva de mercado en los procedimientos de contratación del Estado, en particular en los procedimientos de Compra Directa por Excepción, analizando también el Programa de Contratación Pública para el Desarrollo que para la adquisición de estos productos ha sido de poca aplicación.

2. Régimen de Compras Estatales de Bienes Alimenticios Agropecuarios

2.1 Régimen de Reserva del Mercado Estatal para las OH

Por medio de la Ley N° 19.292, de 16 de diciembre de 2014, se creó un régimen de compras estatales en favor de los productores familiares agropecuarios² y pesqueros artesanales, para abastecer de alimentos (definidos por dicha ley) a las dependencias de los Poderes del Estado, el Tribunal de Cuentas, la Corte Electoral, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, los Gobiernos Departamentales, los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados.

Ello fue mediante la determinación de una reserva mínima de mercado del 30% para las compras centralizadas y del 100% para las no centralizadas, para los alimentos producidos por los integrantes de las Organizaciones Habilitadas (“OH”) inscriptas en el registro creado dentro de la órbita del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (art. 3 de la ley).³

Dichas OH deben estar integradas por al menos cinco productores agropecuarios, de los cuales el 70% deben ser productores familiares agropecuarios y/o pescadores artesanales registrados ante la Dirección General de Desarrollo Rural del MGAP (inc. 1° del art. 5 de la ley) (Rodríguez, González, Cabrera, Mila, & Sganga, 2016, pp. 397-407).

Dentro de las organizaciones, se distinguen y definen a las “Organizaciones Habilitadas con Igualdad de Género” (“OH+G”), como aquellas en las que se verifique al menos la participación de las mujeres en la gestión de la organización y del sistema productivo (inc. 3° del art. 5 de la ley), a quienes se les establece un mecanismo de reserva mínima

2 El art. 311 de la Ley N° 19.355, creó el Registro de Productores Familiares y por Resolución Ministerial del MGAP N° 1013/2016, se estableció que productor familiar agropecuario es “toda persona física que gestiona directamente una explotación agropecuaria y/o realiza una actividad productiva agraria. Esta persona, en conjunto con su familia, debe cumplir los siguientes requisitos en forma simultánea: a.- Realizar la explotación agropecuaria o actividad productiva agraria con la contratación de mano de obra asalariada de hasta dos asalariados no familiares permanentes o su equivalente en jornales zafrales no familiares de acuerdo con la equivalencia de 250 (doscientos cincuenta) jornales zafrales al año por cada asalariado permanente; b.- Realizar la explotación agropecuaria de hasta 500 hectáreas, índice CONEAT 100, bajo cualquier forma de tenencia; c.- Residir en la explotación agropecuaria, donde se realice la actividad productiva agraria, o en una localidad ubicada a una distancia no mayor a 50 km; d.- Que los ingresos nominales familiares no generados por la explotación agropecuaria o actividad productiva agraria declarada sean inferiores o iguales a 14 BPC en promedio mensual”.

3 La naturaleza jurídica de las Organizaciones Habilitadas no ha sido determinada por el legislador (la ley no prevé un formato o estructura determinada), por lo que pueden ser figuras asociativas formales (como una sociedad o asociación agraria), como informales (agrupaciones o núcleos de hecho), en este último caso siempre que sea posible individualizar a sus integrantes. Así: Guerra Daneri, 2016, pp. 277.

dentro de los porcentajes establecidos para las compras centralizadas (del 30%) y no centralizadas (del 100%), del 50%.⁴

El art. 6 de la ley establece cuatro situaciones que quedan exceptuadas de la reserva de mercado en cuestión, a saber: “A) Cuando se registre en los seis meses anteriores incumplimiento por parte de la Organización Habilitada respecto de ofertas presentadas. B) Cuando los productos ofrecidos por la Organización Habilitada no cuenten con las habilitaciones sanitarias y bromatológicas que legal y reglamentariamente correspondan. C) Cuando los precios experimenten un aumento excepcional conforme parámetros definidos en la reglamentación. D) Cuando la mercadería ofrecida en venta no sea de producción propia.”

El literal “D” fue incorporado 8 años más tarde, por medio del art. 213 de la Ley N° 20.075 de 20 de octubre de 2022, despejando dudas respecto de la procedencia de la reserva de mercado para las OH cuando ofrecen productos que no producen, lo cual ya surgía del inc. 1° del art. 3 de la ley al determinar la reserva de mercado para los alimentos producidos por los integrantes de las Organizaciones Habilitadas (“OH”) inscriptas, refiriéndose a “bienes alimenticios provenientes de Organizaciones Habilitadas”.

En tal sentido, el art. 4 del Decreto del Poder Ejecutivo N° 86/015 de 27 de febrero de 2015, que reglamentó la ley, estableció que “Los bienes alimenticios comercializados bajo el régimen de compras estatales que establece la Ley Nro. 19.292, deberán provenir de la actividad agropecuaria y/o pesquera de los integrantes de la “Organización Habilitada” (inc. 1°).

El supuesto previsto por el literal “C” del art. 6 de la ley N° 19.292, refiere al aumento excepcional que experimenten los precios en base a parámetros cuya determinación fue delegada a la reglamentación del Poder Ejecutivo.

Al respecto, el ya citado Decreto del P.E. N° 86/015 de 27 de febrero de 2015, dispuso que: “A los efectos de lo previsto en el literal c) del artículo 6° de la Ley que se reglamenta, se entiende por “un aumento de precio excepcional” de un producto, al incremento del precio de mercado en valores constantes superior al 25% en relación al promedio del mismo mes de los tres años anteriores, según registros del Observatorio Granjero o del Instituto Nacional de Estadística según corresponda. La Administración contratante tendrá potestad de suspender transitoriamente la ejecución total o parcial de la compra de los productos que experimenten un “aumento de precio excepcional.” (art. 5 del Decreto).

Quiere decir que, si se da un aumento superior al 25% en relación al promedio del mismo mes en los tres años anteriores, se está ante un aumento de precios excepcional que excluye a la oferta del régimen de reserva de mercado de la ley N° 19.292.

A su vez, el art. 4 del Decreto N° 86/015, establece que “El precio de los bienes ofertados que se presenten en una adquisición pública no podrá superar en más de un 40% los precios relevados por el Observatorio Granjero (Comisión Administradora del Mercado Modelo - Dirección General de la Granja). En caso de tratarse de productos no relevados en este Observatorio, los bienes alimenticios ofertados no podrán superar el precio medio del Índice de Precios al Consumo del Instituto Nacional de Estadística,

4 Por medio del Decreto N° 26/022 de 25 de enero de 2022 se establecieron los criterios que una OH debe reunir para calificar como OH+, dando nueva redacción a los arts. 1 y 8 del Decreto N° 86/015 de 27 de febrero de 2015.

correspondiente al mes anterior. Para aquellos bienes no relevados por ninguna de las instituciones mencionadas, el precio máximo podrá ser determinado por el Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca.”

Por lo tanto, más allá del límite establecido por el denominado aumento de precios excepcional previsto por la ley y regulado en el decreto reglamentario (suba del 25% del mismo mes en los tres años anteriores), la reglamentación también estableció otro límite, que se adiciona al anterior, consistente en no superar en más del 40% de los precios publicados por el Observatorio Granjero.

2.2 Régimen del Programa de Contratación Pública para el Desarrollo

El régimen del Programa de Contratación Pública para el Desarrollo previsto en los arts. 59 y 60 del TOCAF (en la redacción dada por los artículos 43 y 44 de la Ley N° 18.362 de 6 octubre de 2008) y sus Sub Programas, regula procedimientos de contratación especiales, que promueven el desarrollo de proveedores nacionales, en particular micro, pequeñas y medianas empresas y pequeños productores agropecuarios, y aquellas que estimulen el desarrollo científico-tecnológico y la innovación (Rotondo, 2018).

Conforme a dichas disposiciones, en cada ejercicio, hasta un 10% del monto total de las contrataciones y adquisiciones de bienes, realizadas en el ejercicio tanto por organismos estatales como paraestatales, pueden ser realizadas según los términos establecidos en el Programa de Contratación Pública para el Desarrollo.

6 Asimismo, las adquisiciones y contrataciones realizadas bajo este programa por un organismo particular, no podrán superar el 20% del total de adquisiciones y contrataciones realizadas por ese mismo organismo en cada ejercicio, exigiéndosele a los productores y proveedores nacionales contrapartidas que contribuyan a la sustentabilidad en el mediano plazo de las actividades estimuladas.

Cada año se fijan los montos máximos por entidad para la aplicación del Programa de Contratación Pública para el Desarrollo por Resolución del Poder Ejecutivo. En cuanto a los márgenes de preferencia en el precio, se prevé hasta el doble del establecido en la preferencia a la industria nacional, y en cuanto a las reservas de mercado, se estableció hasta el 10% del valor de las contrataciones del organismo realizadas en el ejercicio anterior y hasta el 20% de las contrataciones del organismo del año en ejercicio.

Lo cierto es que este régimen prácticamente se ha dejado de utilizar en materia de Compras Estatales de productos alimenticios agropecuarios, raíz de la reserva de mercado establecida hace 10 años por la Ley N° 19.292.

2.3 Régimen de la Compra Directa por Excepción

La Compra Directa por Excepción prevista en el num. 16 del lit. D del art. 33 del TOCAF (en la redacción dada por el art. 35 de la ley N° 19.996 de 3 de noviembre de 2021) para las mismas administraciones públicas estatales que deben aplicar el régimen de reserva de mercado en favor de las OH, refiere a los “alimentos de producción nacional” y de “víveres frescos”.

En dichas compras, “los precios a pagar no podrán superar los precios publicados por la Agencia Reguladora de Compras Estatales” para esos productos (inc. 3° del num. 16°), conforme a los precios máximos de adquisición (artículo 318 de la ley N° 19.889).

Los productos que se pueden adquirir por este mecanismo son aquellos que sean ofrecidos por:

- a) productores familiares, considerados individualmente u organizados en cooperativas;
- b) cooperativas de trabajo definidas en el art. 99 de la ley N° 18.407 de 24 de octubre de 2008, en la redacción dada por el art. 1° de la ley N° 19.181 de 29 de diciembre de 2013, cuya actividad económica sea la elaboración de productos alimenticios y producción de víveres frescos; y
- c) toda organización habilitada creada al amparo del art. 5° de la ley N° 19.292 de 16 de diciembre de 2014 en la redacción dada por el artículo 2° de la ley N° 19.685 de 26 de octubre de 2018, debidamente inscriptas en el Registro Nacional de Organizaciones Habilitadas.

Bajo la redacción anterior a la reforma introducida por la ley N° 19.996 de 3 de noviembre de 2021, los supuestos de compra directa por excepción previstas para víveres frescos o alimentos de producción nacional estaban distribuidos entre los numerales 15 y 36 del lit. D del art. 33 del TOCAF. Bajo la antigua redacción las Administraciones podían en ciertos casos, adquirir víveres frescos directamente en mercados, ferias o de los propios productores, en forma indistinta, posibilitando verificaciones más frecuentes que las habituales compras en plaza, donde los organismos suelen prever abastecimiento para varios meses, lo cual justifica recurrir a intermediarios mayoristas para grandes volúmenes y entregas coordinadas. A su vez, había ampliado la posibilidad de adquirir víveres frescos no solo en mercados, ferias o a productores directamente, sino también a través de cooperativas de productores y mediante convenios con Intendencias Departamentales (Delpiazzo, 2019, pp. 124-125).

Bajo la redacción actual, las Administraciones públicas puede adquirir “alimentos de producción nacional” o “víveres frescos”, mediante la compra directa (por excepción) a los productores, las cooperativas cuya actividad económica sea la elaboración de productos alimenticios y producción de víveres frescos o a las Organizaciones Habilitadas que ya hemos analizado.

2.4 Valoración para la aplicación de las normas

Se impone valorar cómo deben compatibilizarse y aplicarse los regímenes considerados individualmente, a partir de una interpretación sistemática dentro de nuestro ordenamiento jurídico.

En primer lugar, en cuanto al alcance de la aplicación de las reservas de mercado, cabe destacar que los porcentajes del 30% y 100% establecidos para las OH por la Ley N° 19.292 refieren a una contratación específica, dirigida exclusivamente a alimentos producidos directamente por los productores familiares agropecuarios y de pesca artesanal, mientras que el 10% dispuesto en la Ley 18.362 refiere al total de contrataciones realizadas por el organismo, sin discriminar el objeto de la contratación, sean bienes o

servicios, para lo cual cada año el Poder Ejecutivo establece los montos máximos en los que puede aplicarse el Programa de Contratación Pública para el Desarrollo, y a partir de ello aplicar los porcentajes.

Siendo que las compras de productos derivados de la agricultura familiar y pesca artesanal, refieren a determinado producto en concreto, y a quienes lo producen (OH u OH+G), y que se trata de una norma especial y posterior en el tiempo, no le rigen los porcentajes del Programa de Contratación Pública para el Desarrollo, sino los de la Ley N° 19.292.

En segundo lugar, en cuanto a la aplicación de la reserva de mercado establecida para la producción agropecuaria familiar y pesca artesanal en las compras estatales, corresponde tomar en cuenta los posibles mecanismos de contratación previstos legalmente que podrían aplicarse para la adquisición de dichos alimentos.

Por un lado, corresponde considerar a los procedimientos que se definen y clasifican exclusivamente por el monto de la contratación (criterio cuantitativo) (Delpiazzi, 2019, pp. 108), como lo son la Licitación Pública, Licitación Abreviada, Concurso de Precios y la Compra Directa Común (previstas en el inc.1° del art. 33 del TOCAF, y en los literales A, B y C del inc. 2° de dicho art. 33). Aquí, dependiendo de los montos, la Administración puede optar por uno u otro.

Por otro lado, es posible agrupar a aquellos procedimientos que se definen y clasifican sin tomar en cuenta el monto de la contratación (criterio cualitativo) (Delpiazzi, 2019, pp. 109), tales como: la Compra Directa por Excepción (literal D del inc. 2° del art. 33 del TOCAF), el Pregón o Puja a la Baja (art. 34 del TOCAF) o los Convenios Marco (art. 36 del TOCAF). En estos casos, el mecanismo de contratación se determina por el objeto de la contratación y/o los sujetos contratantes (Delpiazzi, 2020, pp. 77-89).

En tercer lugar, dentro de los mecanismos de contratación que podrían utilizarse para adquirir alimentos (provenientes de la producción agropecuaria familiar, de la pesca artesanal o de cualquier otra actividad productiva nacional), el único que refiere expresamente a los mismos es la Compra Directa por Excepción del num. 16 del lit. D del art. 33 del TOCAF.

Dicha disposición establece una excepción en virtud del bien objeto de adquisición (“alimentos de producción nacional” o “víveres frescos”) y de quién lo vende (sujeto).

En efecto, la Compra Directa por Excepción y la ley de reserva de mercado en favor de la producción agropecuaria familiar N° 19.292, difieren en cuanto a los sujetos alcanzados y el objeto comprendido. Veamos.

a. En cuanto al objeto:

- i. La ley de reserva de mercado (N° 19.292) comprende a los siguientes bienes alimenticios: (i) productos agropecuarios en su estado natural, (ii) los productos artesanales agropecuarios, (iii) los productos de la pesca artesanal, y (iv) los alimentos procesados, siempre que sean elaborados con materia prima de los productores integrantes de las OH sin que exista un cambio en la propiedad durante el proceso industrial (inc. 3° del art. 3).
- ii. En la Compra Directa por Excepción comprende a todos los “alimentos de producción nacional y víveres frescos” (num. 16, lit. D, art. 33 del TOCAF).

b) En cuanto a los sujetos:

- i. La ley de reserva de mercado (N° 19.292) alcanza únicamente a las OH debidamente constituidas e inscriptas ante el MGAP.
- ii. La Compra Directa por Excepción comprende aquellas que sean ofrecidas por productores familiares, organizaciones habilitadas o cooperativas de trabajo (num. 16, lit. D, art. 33 del TOCAF).

En ninguna de las dos causales ingresan los proveedores (comerciantes) o productores agropecuarios que no sean familiares, quedando excluidos del mercado en cuestión.

En cuarto lugar, para los demás mecanismos de compra, que no contienen disposiciones especiales relativas a alimentos ni a quienes los producen, aplica el régimen de la ley N° 19.292, debiendo respetarse los límites de la reserva de mercado en favor de las OH u OH+G, dependiendo de si se trata de un procedimiento de compra centralizado (30%) o no centralizado (100%).

Ello será así siempre y cuando: (i) sus ofertas no superen en más de un 40% el precio relevado por el Observatorio Granjero (si no estuviese publicado, por el precio medio del IPC del mes anterior); o (ii) no supere el 25% del promedio del mismo mes en los tres años anteriores; o (iii) no ofrezcan productos que no producen.

En los casos en que las ofertas de las OH superen dichos niveles (40% del precio publicado por el Observatorio Granjero o el 25% del promedio del mismo mes en los tres años anteriores), se podrá considerar y adjudicar la compra a ofertas de otros oferentes que hayan participado en el llamado, porque no regirán la reserva. Naturalmente, lo mismo ocurrirá cuando no se presente ninguna OH al llamado que se haya realizado.

En el caso en que las ofertas de las OH incluyan productos que no producen y pidan ampararse en el régimen de la reserva de mercado, corresponde la aplicación de la sanción específica (además de la exclusión de la reserva de mercado), prevista en el art. 6 BIS adicionado por medio del art. 214 de la ley N° 20.075 de 20 de octubre de 2022, que dispuso que: “Cuando se excluya del proceso de compra a una organización comprendida en el artículo 5° de la presente ley, según lo establecido en el literal D) del artículo 6°, se la sancionará con la suspensión del beneficio de reserva de mercado por dos años y se le aplicará una multa igual al 100% (cien por ciento) del monto ofertado o vendido, que no sea de producción propia dependiendo del caso.”

Dicha sanción refiere a un supuesto de “exclusión del proceso” de la OH que se presente ofreciendo un ítem que no produce y, además, a una doble sanción: (i) no podrá ampararse a la reserva de mercado durante dos años; y (ii) una multa equivalente a valor del monto ofertado o vendido que corresponde a los productos que no produce la OH. Es de precisar que operada la exclusión del procedimiento (es decir, si se llega a ese extremo) la aplicación de las sanciones es preceptiva, no habiendo margen de discrecionalidad para no aplicarlas o para aplicar una sanción menor. En efecto: (i) el art. 6 BIS da a entender que ante el supuesto dado en el lit “D” del art. 6, procede la exclusión del llamado, y luego expresa que “se la sancionará con...” y se le “aplicará una multa”; y (ii) el art. 6 BIS refiere solo a una suspensión de la reserva “por dos años” y que la multa será “igual al 100%” de los productos que ofreció y no produce, sin posibilidad de establecer período de tiempo menor para la suspensión de la reserva o un importe menor para la multa.

En quinto lugar, puesto que el régimen de reserva de mercado para las OH no establece nada en contrario, cuando en un llamado (que no sea por Compra Directa por Excepción en base al num. 16° del lit. D del art. 33 del TOCAF) se presenten dos o más OH compitiendo entre sí, aplicarán las reglas que regulan los diversos procedimientos con carácter general (TOCAF, Pliego Único de Bases y Condiciones Generales para los Contratos de Suministros y Servicios no Personales, entre otros) y con carácter particular (Pliego de Condiciones Particulares, Circulares, etc.).

Ahora bien, si se presentan como oferentes una OH y una o más OH+G, habrá que respetar la reserva del 50% establecido en favor de estas últimas, dependiendo de los precios que coticen.

En su mérito, si las OH o las OH+G presentaran ofertas con calificación similar o con precio similar, según lo establecido por el art. 66 del TOCAF, será posible aplicar el mecanismo de mejora de ofertas previsto en dicha norma, dentro de los márgenes de preferencia establecidos para unos y otros.

Lo mismo debería ocurrir entre los oferentes que no sean OH, cuando estas no se presenten o cuando se presenten con precios que superen los topes máximos establecidos para el régimen de reserva de mercado.

En definitiva, es imprescindible que los operadores distingan entre las normas de reserva de mercado para adquirir alimentos agropecuarios y las que regulan los diversos procedimientos de contratación pública. En particular, los matices que existen entre el mecanismo de Compra Directa por Excepción (como procedimiento de contratación) y la ley de reserva de mercado para la adquisición de alimentos agropecuarios (como mecanismo de fomento para la producción agropecuaria familiar), en cuanto a los sujetos (productores familiares, cooperativas o proveedores) y los objetos de compra (bienes alimenticios elaborados por un productor agropecuario familiar o un productor que no sea familiar). El fin de la reserva del mercado Estatal ha sido fomentar la producción agropecuaria familiar, y ello es lo que justifica las limitaciones subjetivas (de composición de las OH) y objetivas del régimen (topes a los precios de las ofertas según diversos parámetros), así como las sanciones previstas para las OH (como beneficiarias de la reserva) en caso de incumplimientos.

Lo cierto es que de las reiteradas adjudicaciones que las distintas Administraciones Públicas han realizado a las OH para adquirir productos alimenticios agropecuarios, se advierte una importante cantidad de irregularidades en aplicación de la reserva del mercado establecido por la Ley N° 19.292

A modo de ejemplo, se destacan los siguientes apartamientos:

- a) Se han adjudicado a las OH productos que no son de producción nacional, sino que por el contrario deben ser importados en un 100%, como, por ejemplo, el caso de la banana o el kiwi, que no se producen en nuestro país.
- b) Que se ofertan productos que las propias OH no producen (aunque sí se produzcan en nuestro país), sino que las compran en plaza.
- c) Que ofrecen cantidades que por sí solas las OH difícilmente puedan producir, y que para cumplir con las contrataciones deben comprar en plaza.

- d) La cantidad de adjudicaciones y el volumen de productos que deben proveer no parecen ser compatibles con las propias características e integración de la OH, ya que debe estar conformada por una determinada cantidad de productores familiares agropecuarios que por definición, tienen acotada la cantidad de su producción, así como la extensión del área que explotan.

2.5 La posición de la SCJ sobre la constitucionalidad de la ley N° 19.292

La Suprema Corte de Justicia de Uruguay (SCJ), en sus sentencias N° 266/2023 de 23 de marzo de 2023 y N° 350/2023 de 27 de abril de 2023, se pronunció sobre dos acciones de inconstitucionalidad promovidas por proveedores del Estado de bienes alimenticios agropecuarios contra los artículos 2, 3, 4 y 5 de la Ley N° 19.292, desestimando las acciones y declarando que dichas normas son constitucionales.

En primer lugar, la Corte sostuvo que la distinción realizada por la Ley N° 19.292 para los productores familiares por medio de las OH no es irracional ni arbitraria. Aplicando el “juicio de razonabilidad” (que según criterios de la propia SCJ en sus sentencias, incluye evaluar la causa de la distinción, su finalidad legítima y la relación medio-fin), entendió que la distinción a favor de las OH es razonable y está justificada por una causa legítima: fortalecer la seguridad alimentaria, obtener precios justos, promover la transparencia del mercado, desplazar a las multinacionales, mejorar los precios de adquisición de alimentos para el Estado y aumentar la diversificación de oferentes.

En ese sentido, afirmó que la reserva de mercado establecida por la ley es un medio razonable para alcanzar los fines mencionados, y no se restringe la actividad empresarial de las empresas proveedoras o comerciantes, sino que se limitan sus posibilidades de vender productos alimenticios agropecuarios al Estado.

En segundo lugar, la SCJ manifestó que la ley no viola el principio de igualdad al permitir la inclusión de sujetos no productores en las OH, ya que la mayoría de los miembros deben ser productores familiares.

Sin embargo, lo cierto es que de la lectura de las sentencias surge que la SCJ no explicó por qué llegó a tales conclusiones, ni se pronunció sobre las situaciones fácticas alegadas por los promotores, habiéndose probado varias situaciones irregulares. Empleando fundamentos jurídicos y conceptuales similares a los accionantes, arribó a la conclusión contraria, sin explicitar adecuadamente la ponderación que hizo mediante la aplicación del “juicio de razonabilidad”.

2.6 Nuestra posición sobre la constitucionalidad de la Ley N° 19.292

Para analizar la constitucionalidad de los arts. 2, 3, 4 y 5 de la Ley N° 19.292, a continuación se desarrollarán los fundamentos que postulan, a nuestro criterio, la contravención de normas y principios constitucionales, a saber: a) se viola el principio de igualdad (arts. 8 y 72 de la Constitución); b) se vulnera el derecho a la libertad de trabajo, industria y comercio (art. 7, 36 y 72 de la Constitución); y c) se contraviene el derecho a la seguridad jurídica (arts. 7 y 72 de la Constitución).

Es de precisar que, como se verá, no es que una reserva de mercado para fomentar determinada actividad económica, como la producción agropecuaria familiar, sea de

por sí ilegítima o inconstitucional. Es más, en general se da lo contrario: son conforme a la ley y la constitución, y, además, resultan convenientes. En nuestro país contamos con diversos mecanismos (como ya hemos referido), entre ellos, de reserva de mercado para ciertas contrataciones públicas, y que resultan absolutamente legítimos y pertinentes.

No se trata de una postulación negativa conceptual, sino de cómo ha sido diseñado o regulado el régimen de la reserva de mercado para las Organizaciones Habilitadas, lo que no sólo vulnera preceptos constitucionales (punto que puede ser discutible a pesar de los argumentos que se desarrollarán a continuación), sino que su aplicación en la práctica ha dado y seguirá dando lugar a irregularidades, por su complejidad y falta de certezas.

2.6.1 Valoración desde el principio de igualdad

Se ha precisado y sostenido en forma invariada por la Suprema Corte de Justicia que “El principio consagrado en el art. 8 la *Lex Fundamentalis* importa la prohibición de imponer por vía legal, un tratamiento discriminatorio, es decir, un tratamiento desigual entre aquéllos que son iguales, pero no la de adoptar, por vía legislativa, soluciones diferentes para situaciones o personas que se encuentran a su vez en posición diferente” (Sentencia de la SCJ N° 5120/2013 de 7 de noviembre de 2013).

En ese sentido, desde la doctrina más recogida por la jurisprudencia de SCJ, se ha explicado que “esta diferenciación puede ser admitida siempre que cumpla con algunos requisitos específicos” (Risso Ferrand, 2006, p. 504 y ss.).

La SCJ ha dicho: “Este autor [Risso] distingue dentro de lo que se denomina ‘el juicio de razonabilidad’, como parámetro valorativo de las causas de distinción en clases o grupos efectuada por el legislador, otros niveles. Así, expresa que existen hipótesis en las que no surge de la Constitución, en forma explícita o implícita, la causa de ciertas distinciones. En estos casos, la razonabilidad de una determinada disposición legal se establece tomando en cuenta si ella plasma arbitrariedad o capricho y si resulta contraria a lo dispuesto por la Constitución.” (Sentencia de la SCJ N° 87/2020 de 3 de abril de 2020).

Al juicio de razonabilidad se adiciona, con carácter esencial para el análisis de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una disposición, a la luz del principio de igualdad, el reclamo de que exista una finalidad consagrada por la norma que en concreto se analice. Ello se enmarca en un concepto que se suele denominar racionalidad, implicando que exista una relación positiva entre los medios utilizados y los fines perseguidos en la norma cuya constitucionalidad se analiza (Sentencia de la SCJ N° 123/2018).

Se ha exigido que “esa distinción parta de supuestos de hecho sustancialmente diferentes y que expresen de modo proporcionado una fundamentada conexión entre esas diferencias y los objetivos de la norma, los cuales no pueden apartarse de la justicia o de la razón, vale decir, no pueden perseguir fines arbitrarios, caprichosos, despóticos o que de alguna manera repugnen a la esencial unidad y dignidad de la naturaleza humana.” (Sentencia de la SCJ N° 513/2021 de 26 de octubre de 2021).

Para determinar si la distinción efectuada por el legislador responde a un criterio aceptable, de acuerdo con el principio referido “será menester analizar la razonabilidad de la causa de la distinción, la finalidad perseguida con dicha distinción y los medios empleados para alcanzar dicho fin (Risso, M., Derecho Constitucional, Tomo I, FCU, Montevideo, pp. 471/476)”. (así: Sentencia de la SCJ N° 513/2021 de 26 de octubre de 2021).

En este tema en particular, los arts. 2, 3, 4 y 5 de la Ley N° 19.292 que consagran una reserva mínima de mercado del 30% para las compras centralizadas y del 100% para las no centralizadas, de bienes alimenticios provenientes de Organizaciones Habilitadas, imponiendo la obligación expresa a todas las Administraciones públicas estatales a que apliquen dicha reserva en todas sus contrataciones y adquisiciones, parecen vulnerar el principio de igualdad consagrado en los artículos 8 y 72 de la Constitución, por traducirse en una manifiesta desproporción entre el medio empleado y la finalidad perseguida, superando los límites de razonabilidad, en los términos que la SCJ ha empleado, siguiendo la posición de Risso.

De la exposición de motivos remitida con el mensaje y proyecto de ley del Poder Ejecutivo al Parlamento (Carpeta 1603/2014, Distribuido 2921/2014, de 7 de octubre de 2014), surge que los objetivos perseguidos por la norma fueron los siguientes: a) Fortalecer la seguridad alimentaria y nutricional del país; b) Obtener precios justos para los productores familiares; c) Promover la transparencia del mercado agroalimentario; d) Lograr el desplazamiento de las empresas multinacionales agroalimentarias; e) Mejorar los precios de adquisición de alimentos para el Estado eliminando a los intermediarios y acortando los circuitos del transporte; y f) Aumentar la diversificación de los oferentes.

Estas finalidades fueron enfatizadas en el informe de la Comisión Especial de Población y Desarrollo Social de la Cámara de Representantes, para justificar la importancia del proyecto de ley en estudio a partir de sus objetivos (pág. 17). Sin embargo, de la información relevada (Agencia Reguladora de Compras Estatales. (2020, julio 17). Informe emitido a raíz de un pedido de acceso a información pública.) surge que los objetivos no estarían cumpliéndose y que los supuestos de hecho considerados no fueron correctos, especialmente, en cuanto hace a la constitucionalidad de la norma, el medio empleado por la misma parece estar alejado de la razonabilidad y proporcionalidad adecuada.

El fomento y la protección de la producción familiar agropecuaria fue el motivo que parece justificar las medidas adoptadas para lograr las finalidades perseguidas, y que es además declarada por el art. 1° de la Ley N° 19.292 como de interés general (Chiappe, Oyhantcabal, Pizzolon, & Rodríguez, 2015).⁵

En cuanto a los medios empleados por los arts. 2, 3, 4 y 5 de la Ley N° 19.292, surge una desproporción de los mismos y su irracionalidad, al crear una reserva de mercado (art. 2) “del 100%” en el caso de las compras no centralizadas, y del 30% “como mínimo” para las compras centralizadas (art. 3), para todas las Administraciones Públicas Estatales en todas sus contrataciones y adquisiciones (art. 4) en favor de organizaciones que no se componen exclusivamente por productores familiares agropecuarios (art. 5).

a. Consideraciones sobre la reserva total de las compras no centralizadas

Toda reserva de mercado determinada en favor de un grupo de personas, cuando es total, implica la exclusión de los restantes. Y ello es lo que ocurre con la reserva del mercado para la adquisición de productos alimenticios agropecuarios por parte del Estado en el caso de las compras no centralizadas, es decir, de aquellas cuyo procedimiento de

5 Chiappe, Oyhantcabal, Pizzolon, y Rodríguez, (2015) entienden que las compras públicas se emplean como una herramienta clave para el desarrollo económico, facilitando un modelo de crecimiento basado en el trabajo nacional, y que dicho enfoque promueve el fortalecimiento de cadenas productivas con tecnologías adecuadas, estimula la repoblación de zonas rurales, apoya una distribución más equitativa de la riqueza, diversifica la matriz productiva y contribuye a reducir las desigualdades sociales.

compra es llevado a cabo desde la Unidad Ejecutora a la cual se le imputará el gasto, por medio del ordenador competente (arts. 3 y 4 de la ley 19.292).

No cabe ninguna duda, porque así lo dispone expresamente la norma legal (sin lugar a más de una interpretación desde su tenor literal), de que, para las compras no centralizadas, la reserva del mercado para las OH es total, con la consecuente exclusión de los demás proveedores, lo que parece ser una desproporción entre los medios empleados por las normas legales y los fines perseguidos, produciéndose incluso, el efecto contrario. Es que no parece ser necesaria ni adecuada una reserva como la que se estableció.

Se trata de una reserva para toda la adquisición de frutas y verduras por parte del Estado en sentido amplio, pues rige para la persona pública mayor y para todas las personas públicas estatales menores existentes en nuestro ordenamiento, conforme lo dispone el art. 4 de la ley 19.292, el cual termina refiriéndose en general “a todas las administraciones públicas estatales”.

Una reserva del 100% de las compras estatales no centralizadas, por más que sea instrumentada por una ley formal que declara de interés general la producción familiar agropecuaria y la pesca artesanal (para legitimar la limitación excepcional a los principios y reglas de la libre competencia así como a los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente, como la igualdad y la libertad de trabajo y empresa), resulta contraria a los fines perseguidos por la norma, de “mejorar los precios de adquisición de alimentos para el Estado” y “aumentar la diversificación de los oferentes”, y no justifica razonablemente la limitación de ciertos derechos fundamentales.

Desde el punto de vista del manejo de los fondos públicos, las compras no centralizadas llevadas a cabo por las Administraciones públicas con Organizaciones Habilitadas a raíz de la reserva del 100% del mercado, significaron un aumento de los precios para abastecer de alimentos a las distintas dependencias (hospitales, colonias de rehabilitación, cárceles, personal policial, personal militar, entre otros), verificándose adjudicaciones a ofertas que cotizaron precios que han duplicado el de las ofertas más baratas, pero que por no ser de una OH, no se les puede adjudicar por imperio de la reserva legal del mercado en cuestión.

Desde el punto de vista de la concurrencia de oferentes, la misma francamente desapareció, puesto que desde que se celebraron las primeras contrataciones al amparo de dicho régimen, siempre se ha contratado con las mismas OH, a pesar de no contar con las habilitaciones correspondientes durante los primeros años y de ofrecer precios sustancialmente más caros que los ofrecidos por otros productores o proveedores (Agencia Reguladora de Compras Estatales. (2020, julio 17). Informe emitido a raíz de un pedido de acceso a información pública).

Dicha realidad, constatada desde que se comenzó a aplicar el régimen a partir de los expedientes licitatorios y resoluciones de adjudicación publicados en la página web de Compras Estatales de la Agencia Reguladora de Compras Estatales (ARCE), también resulta evidente en el plano conceptual, ya que, por definición, una reserva de mercado, aun con un tope máximo de cotización, provoca inevitablemente que exista menos oferta, con el aumento de precios consecuente.

En suma, resulta evidente que una reserva de mercado como la que se estableció para las compras no centralizadas, del 100%, no sólo resulta inadecuada e irracional,

sino que lleva inevitablemente a lograr el efecto contrario a la finalidad perseguida por la norma legal.

Más allá de todos los procedimientos de contratación en los cuales los productores que no integran una OH o proveedores han quedado afuera por aplicación de la reserva del mercado en cuestión, perdiendo la fuente de ingreso, es de destacar algunas de las situaciones que se han dado algunos procedimientos de contratación relevados.

Así, a vía de ejemplo, en la Licitación Abreviada N° 13/2021 convocada por el Comandante en Jefe de la Armada Nacional del Ministerio de Defensa Nacional, se adjudicó a una OH a precios que llegaron a superar por 4 veces el monto de las ofertas más baratas, en un caso donde ni siquiera se tomaron en cuenta los topes máximos establecidos como excepción para la aplicación de la reserva del mercado.

En los llamados a Compra Directa por Excepción del Centro de Rehabilitación Médico Ocupacional y Sicosocial de ASSE N° 12/2022, 9/2021, 28/2021, 29/2021, 99/2021, 19/2020, 23/2020, 26/2020 (por citar algunas), sucedió que se adjudicaron todos los ítems a la misma OH que se presentó en todos los llamados, menos aquellos ítems cuya cotización superó el 40% de los precios del boletín de DIGEGRA. Así, hubo llamados en los cuales se le adjudicó un solo ítem o dos a otros proveedores o productores, porque en dichos ítems la OH superó el precio límite para la aplicación de la reserva, debiendo estos afectar recursos, vehículos y personal para entregar uno o dos ítems, asumiendo pérdidas.

En la Licitación Abreviada N° 15/2022 para la “Adquisición de frutas y verduras” convocado por el Servicio Central de Inclusión y Bienestar Universitario de la UDELAR, la Comisión Asesora entendió que debía dejar sin efecto el llamado porque en el pliego se estableció que la adjudicación se realizaría a un único proveedor, y al presentarse una OH esta cotizó algunos ítems por encima del 40% de los precios publicados en el boletín de DIGEGRA, haciendo inaplicable para dichos ítems la reserva del mercado, lo que implica dividir el objeto de la licitación, sosteniendo que ello era jurídicamente imposible en dicho llamado. Por tanto, ni siquiera se dejó espacio al fraccionamiento de la adjudicación.

15

La aplicación de la reserva de mercado del 100% para las compras no centralizadas ha llevado a situaciones controversiales, perjudicando no sólo a los productores o proveedores de frutas y verduras en general (que no integran una OH), sino a los organismos públicos que deben adquirir vivieres frescos, incurriéndose en desigualdades que derivan de la propia ley.

b. Consideraciones sobre la reserva mínima de las compras centralizadas

En el caso de las compras centralizadas, es decir, de aquellas que se realizan en forma unificada a través de un organismo que lleva a cabo el procedimiento de compra por cuenta y orden de las Unidades Ejecutoras, como es el caso de la Unidad Centralizada de Adquisiciones (UCA), aunque la redacción de la norma es distinta, el resultado de su aplicación es el mismo, en la medida que la norma establece un mínimo del 30%, pero no un máximo, por lo que la Administración queda habilitada a llegar al 100%, también en estos casos, arribándose a las mismas situaciones.

La discrecionalidad de la Administración para decidir sobre la reserva total de las compras centralizadas es sustantiva, ya que no existe ningún criterio o parámetro objetivo en el cual basarse.

La UCA desde hace más de 5 años que prácticamente no realiza llamados para la adquisición de frutas y verduras, salvo por algunas excepciones. Prácticamente la totalidad de las adquisiciones de frutas y verduras son llevadas a cabo por llamados convocados por las propias Unidades Ejecutoras, lo que determina que prácticamente, por la vía de los hechos, los productores o proveedores que no integran una OH tampoco tienen la posibilidad de competir en las compras centralizadas, porque no hay.

Conforme surge de informes de la UCA (oficio N° 848/2022 incorporado al expediente de la SCJ identificado con el IUE 1-180/2022), esta no hizo llamados para comprar frutas y verduras en los años 2022 y 2021 y en los años 2020, 2019, 2017, 2016 y 2015 tan sólo hizo una compra directa por excepción, y en el año 2018 no hizo ninguna.

Ello determina que prácticamente todas las adquisiciones de frutas y verduras sean realizadas dentro del ámbito de las compras no centralizadas, donde rige la reserva del 100% del mercado.

En suma, también resulta irracional y desproporcionada la reserva mínima establecida para las compras centralizadas, por ausencia de un límite objetivo, pudiendo arribarse en todos los casos a la aplicación de una reserva del 100% del mercado en cuestión.

c. Sobre la integración de las OH

El art. 5° de la citada Ley N° 19.292 determina cómo deben ser integradas las Organizaciones Habilitadas, permitiendo que sujetos que no sean productores agropecuarios sean miembros integrantes de la misma, y que, por tanto, sin ser productores, se vean beneficiados por la reserva mínima de mercado.

La norma citada sólo exige que 5 de sus miembros sean productores agropecuarios, y que al menos el 70 % de esos miembros sean productores familiares, es decir, al menos 4.

De esa manera, no existe un límite para el porcentaje de participación de sujetos que no sean productores, pudiendo representar estos la amplia mayoría de la integración asociativa. Puede darse una OH con 5 productores y 10 sujetos que no lo sean, y aun así estar inscriptos y amparados bajo la reserva legal del mercado en cuestión, en donde quienes no son productores, operan dentro del mismo giro de actividad que cualquier otro proveedor o productor de alimentos agropecuarios.

Las disposiciones legales analizadas benefician con la reserva de mercado a personas ajenas a la actividad que fue objeto de la declaración de interés general del art. 1, lo cual no sólo carece de justificación lógica que permita ponderar positivamente la limitación de nuestro derecho a tener el mismo trato sino que acentúa la discriminación, convirtiendo una situación que debe ser de excepción en la regla, lo que configura a nuestro entender una violación del principio de igualdad aparejando la inconstitucionalidad del art. 5°.

La Corte ha sostenido: “Al analizar la regularidad constitucional de una norma presuntamente violatoria del derecho de igualdad: ‘es necesario, en primer lugar, que todos los miembros de la clase sean alcanzados igualmente por la Ley que para la clase se dicte (...) Pero, además, es necesario que cuando la Ley define un grupo de personas

para hacerla objeto de una legislación especial, la constitución de ese grupo sea razonable y no arbitraria (...) Naturalmente, la razonabilidad de la formación de los grupos o clases no puede ser juzgada independientemente del objeto mismo perseguido por la Ley' (Cf. Jiménez de Aréchaga, J., "La Constitución Nacional", Tomo I, Edición de la Cámara de Senadores, Montevideo, 1992, pp. 367 y 368). Como enseña Risso Ferrand, el principio aludido: (...) no impide una legislación para grupos o categorías de personas especiales, sino que esta diferenciación puede ser admitida siempre que cumpla con algunos requisitos específicos (Risso Ferrand, M., "Derecho Constitucional", Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 2006, pp. 504 y ss.)." (Sentencia de la SCJ N° 1.449/2019 de 23 de diciembre de 2019).

El grupo de personas para el cual se quiso legislar (productores familiares agropecuarios), no se condice con la figura creada en la propia ley (la Organización Habilitada), ya que dependiendo de si integran o no la misma, podrán verse beneficiados, por ese mismo mecanismo, otros sujetos distintos, como ser, proveedores, comerciantes mayoristas o minoristas, etc.

No resulta razonable que existan o puedan existir personas físicas o jurídicas, que no sean productores familiares agropecuarios, que se vean beneficiados por la reserva de mercado como si lo fueran, con exclusión de todos los demás productores en condiciones de ofrecer mejores condiciones a las Administraciones públicas requirentes. Ello además de ilógico implica que se desvirtúe la finalidad perseguida, desnaturalizándose la producción familiar agropecuaria que fue declarada como de interés general, cuyo fomento se procura.

d. Los controles previstos en el régimen de reserva en favor de la OH

En lo que respecta a la transparencia que debiera tener todo sistema de excepción, en este caso, se advierte que durante los primeros años de entrada en vigencia del régimen no se han empleado los mecanismos establecidos en la propia ley, los cuales de por sí son inidóneos para realizar un efectivo control.

El art. 9 de la N° 19.292 estableció que cada seis meses los organismos estatales debían informar a la entonces Agencia de Compras y Contrataciones del Estado (actualmente Agencia Reguladora de Compras Estatales - ARCE) el detalle de las compras realizadas al amparo de dicho régimen de reserva de mercado, especificando el monto global de compras de los alimentos y el monto adquirido, identificando las Organizaciones Habilitadas.

Sin embargo, como apartamiento de la debida transparencia implícita en el art. 72 de la Constitución, se debe precisar que a la fecha en que se emitió el informe de la ARCE (a raíz de un pedido de acceso a información pública), 17 de julio de 2020, ningún organismo había remitido informes desde que la ley entró en vigencia (hacia 5 años) (Informe de ARCE sobre la solicitud de acceso a la información pública, mayo de 2020).

El art. 9 del Decreto reglamentario N° 86/2015 de 27 de febrero de 2015, ordenó a la ARCE a enviar un reporte semestral al Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca y al Ministerio de Desarrollo Social, identificando productos, montos, cantidades, proveedores y números de RUT así como los incumplimientos de las Organizaciones Habilitadas que accedieran al régimen de compras estatales por medio de la Ley N° 19.292.

Lamentablemente hasta aquel entonces tampoco se recabó un informe semestral desde que dicho Decreto fue dictado, al menos hasta julio de 2020 (Informe de ARCE sobre la solicitud de acceso a la información pública, mayo de 2020).

En cuanto a la seguridad alimentaria, tampoco se ha respetado la igualdad ya que lo que se exige a otros proveedores o productores agropecuarios no se le requirió a las OH ya que durante los primeros 3 años desde que la ley entró en vigencia, muchas de las OH con las cuales se estuvo contratando desde el año 2015, no contaban con las habilitaciones bromatológicas correspondientes de las Intendencias, ni con la autorización para el transporte del Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO), siendo que todas ellas incluyen en su facturación el servicio del flete y transporte (respuestas a pedido de acceso a información pública ante el MTO y las Intendencias de Montevideo y Canelones).

e. Conclusión del Análisis de la Ley desde el Principio de Igualdad

La reserva de mercado establecida en favor de las OH, creadas como instrumento (subjetivo) para intentar beneficiar a los productores familiares agropecuarios, parece exceder los límites que impone el principio de razonabilidad, obteniéndose como resultado de su aplicación efectos contrarios a la finalidad perseguida por la norma, en atención a la irracionalidad del medio empleado: una reserva total del mercado de compras estatales para adquirir productos agropecuarios, en favor de organizaciones que pueden ser integradas por personas que no sean productores familiares agropecuarios.

18

2.6.2 Valoración desde la libertad de trabajo, industria y comercio

Respecto al derecho a la libertad de trabajo, industria y comercio reconocidos en el art. 36 de la Constitución, así como la garantía de su protección consagrada en los arts. 7 y 72 de la misma Carta, se ha dicho con precisión que, es legítima su limitación siempre y cuando se dé el doble supuesto de que sea establecida por una ley y que la misma responda a razones de interés general (sentencia de la SCJ N° 87/2020 de 3 de abril de 2020).

En relación a las condiciones para la restricción de derechos fundamentales, ha señalado la Corte “que la cláusula prevista en el art. 7 de la Carta (y lo mismo puede señalarse respecto a la prevista en el art. 36) es lo que estudios especializados han llamado “cláusulas restrictivas”, en la medida en que, sin llegar a limitar un derecho constitucional por sí mismas, facultan al legislador a hacerlo (Casal Hernández, J. M., “Condiciones para la limitación o restricción de Derechos Fundamentales”, en Revista de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay, N° 3, Montevideo, 2002, pp. 115/116)” (sentencia de la SCJ N° 1.324/2019 de 5 de setiembre de 2019).

En dicha sentencia, citando al mismo autor, se explica que “cuando el art. 7 refiere a la garantía sustancial más frecuente (la existencia de “razones de interés general”), hasta con el uso de la expresión “razones”, demuestra que las leyes que limiten derechos humanos deben ser conformes a la razón, razonables, y esa razonabilidad se orienta hacia la noción de interés general como garantía de los derechos humanos; por lo tanto, si no existe esa razonabilidad, esa ley será inconstitucional (ob. cit., pp. 134/136)”. (sentencia de la SCJ N° 1.324/2019 de 5 de setiembre de 2019).

Concretamente sobre la libertad de trabajo, industria y comercio, Cassinelli Muñoz explicó que “Por ejemplo si se dicta una ley estableciendo que nadie podrá “firmar balances, a los efectos de su presentación ante las oficinas “impositivas si no tiene el título de Contador. Esta ley será “constitucionalmente legítima o inconstitucional, según que existan o “no razones de interés general que funden esa disposición; si la “decisión se tomara para favorecer al gremio de contadores (en un “momento en que estuvieran medio desocupados) sería “inconstitucional, en cambio si se toma la decisión porque de esa “manera se evita que el balance este mal hecho y haya “complicación y pérdidas de tiempo en las oficinas, entonces es una “razón de interés general y la ley sería constitucionalmente legítima” (Cassinelli Muñoz, 1999, p. 111).

En el régimen que estamos analizando, lo cierto es que los arts. 2, 3, 4 y 5 de la ley N° 19.292 limitan el derecho de libertad de trabajo, industria y comercio de los de quienes no integran una OH, beneficiando a un grupo de personas mediante herramientas o mecanismos que no parecen razonables ni adecuados a la luz del interés general en el cual la ley se funda.

No resulta razonable ni necesario limitar el trabajo y la actividad lícita de otros productores agropecuarios o proveedores de frutas y hortalizas del Estado, o de cualquier comerciante que quiera vender productos agropecuarios a los organismos públicos estatales, para favorecer la actividad de las OH.

La ley en su artículo 1° declara de interés general “la producción familiar agropecuaria y la pesca artesanal”, lo cual no implica que dicha producción pueda ser comercializada por proveedores o intermediarios, quienes adquieren sus productos, y que puedan concurrir en igualdad de condiciones a los llamados convocados por las distintas reparticiones del Estado para que este adquiera productos agropecuarios.

No parece razonable establecer una reserva de mercado (que, por definición, es una limitación de la libertad de comercio e industria) a través de la creación de figuras (Organizaciones Habilitadas) que admiten, sin ninguna limitación, la participación de personas que no sean productores familiares agropecuarios, pudiendo una OH estar conformada por más comerciantes o simples productores, que por productores familiares agropecuarios.

Si los sujetos que se ven beneficiados por la ley (cualquier comerciante o productor que se pretenda acoger bajo la figura de la OH) no coincide con el grupo de personas que fue delimitado y respecto del cual su actividad se pretende fomentar (por ser su actividad una cuestión de interés general), el régimen regulado carece de una proporcionalidad adecuada.

En este caso se asiste a nuestro entender a una restricción de los derechos fundamentales que se ha traducido en la limitación de la libertad de trabajo, industria y comercio, excediendo la finalidad declarada por la norma, de querer fomentar la actividad de los productores familiares agropecuarios.

En suma, los mecanismos establecidos por las normas legales bajo análisis no se orientan hacia el interés general que se pretendió tutelar, y se traducen en una limitación desproporcionada a los derechos de libertad de trabajo, industria y comercio.

2.6.3 Valoración desde la seguridad jurídica

Nuestra Constitución reconoce en su art. 7° el derecho de todos a ser protegidos en el goce de la seguridad en sus distintas manifestaciones, una de las cuales es la seguridad jurídica.

La seguridad jurídica contiene un componente objetivo que alude a la certeza, el orden, la firmeza y la confianza en el ordenamiento (Castillo Blanco, 2002, p. 33), no sólo en las relaciones jurídicas entre particulares sino especialmente en las relaciones entre el ciudadano y la Administración y aún frente al legislador (Bacigalupo Sagesse, 2002, pp. 105 y ss.).

Además del componente objetivo (fincado en la certeza de la positividad del Derecho y su observancia), y tiene un componente subjetivo al comprender también la confianza puesta por la persona en el comportamiento correcto de quienes deben aplicarlo (Coviello, 2004, p. 293 y ss.; también en VII Jornadas Internacionales, p. 295 y ss.)

No toda falta de claridad o previsibilidad deriva en una inconstitucionalidad por afectar la seguridad jurídica. Solo cuando, dentro del marco jurídico aplicable y considerando las reglas de interpretación aceptadas, el contenido u omisiones de una norma generen una confusión o incertidumbre tal que sus destinatarios no puedan razonablemente discernir la conducta requerida para su cumplimiento o prever sus efectos, podría considerarse que la norma vulnera el principio de seguridad jurídica.

El grado de incertidumbre que los arts. 2, 3, 4 y 5 de la ley N° 19.292 generan a los productores y proveedores que no integran una OH, resulta irracional y, por tanto, violatorio de su derecho a la seguridad jurídica.

En el caso de las compras no centralizadas (donde la reserva es del 100%) cuando los proveedores o productores agropecuarios toman conocimiento de la publicación de un llamado se ven imposibilitados de saber si alguna de las OH se va a presentar al procedimiento correspondiente como oferente.

Por cómo está regulada la reserva del mercado en cuestión, establecida en favor de las OH, de presentarse una de ellas en el mismo procedimiento competitivo que cualquier productor agropecuario o proveedor de frutas y verduras, por imperio de la ley quedan fuera del procedimiento, sin posibilidad de competir.

Aunque se sepa que se trata de una licitación pública, licitación abreviada, concurso de precios, compra directa por excepción, o cualquier otro mecanismo (competitivo o no) previsto legalmente para la contratación pública, un productor o proveedor interesado en presentarse como oferente no puede saber si efectivamente va a poder competir en concurrencia con los demás oferentes que se presenten, puesto que si se presenta una OH, la reserva que tienen ellas es total, siempre y cuando no coticen por fuera de los límites establecidos como excepción para la aplicación del régimen.

Entonces, los proveedores o productores que no integran una OH pueden estar durante meses elaborando ofertas, afectando recursos e incurriendo en gastos de preparación, con la incertidumbre de no saber si van a poder competir o si van a quedar fuera de plano.

En el caso de las compras centralizadas la inseguridad es mayor, porque se habilita a que cada Administración establezca el porcentaje de la reserva que le parezca pertinente,

siempre y cuando se respete el mínimo del 30%, pudiendo llegarse, si la Administración así lo quisiera, a determinar una reserva del 100%, al igual que en las compras no centralizadas.

La indefinición o incertidumbre se da por varios aspectos:

- a) No se sabe si en un procedimiento competitivo habrá competencia entre los oferentes. Las normas objeto de esta acción llevan a la situación de que, si una OH se presenta cumpliendo con los requisitos de admisibilidad y sin superar los límites establecidos para la aplicación del régimen, ni siquiera debería realizarse el examen de admisibilidad de las restantes ofertas, y menos aún, el examen de conveniencia, como ocurre en las compras no centralizadas.
- b) No se sabe cuál será el porcentaje de la reserva del mercado, el cual podrá variar, dependiendo de lo que la Administración disponga, entre el 30% y el 100%. No hay una sola disposición en la ley que establezca los elementos a considerar para determinar el porcentaje y tampoco ello se delegó (lo cual también sería inconstitucional) en el Poder Ejecutivo por vía de la reglamentación.
- c) Pero, además, tampoco se sabe en base a qué parámetros determinar el porcentaje. La norma (art. 3 de la ley 19.292) refiere a una “reserva de mercado” pero no delimita el mercado al que se refiere ni establece en base a qué delimitar el porcentaje que establece como mínimo (del 30%). De la definición de bien alimenticio (inc. 3° del art. 3), de la determinación del alcance de las disposiciones de la ley (art. 4) y de la creación de las OH (art. 5), es posible inferir que se regula una reserva del mercado de todas las compras estatales para adquirir productos agropecuarios provenientes de productores familiares agropecuarios.

21

Cuando se refiere a un mínimo del 30% del mercado, ¿debería hacerse una valoración de todas las compras estatales realizadas para establecer el 100 o sólo debería tomarse en cuenta el objeto del llamado en el cual se pretende aplicar la norma? Ante el primer supuesto, ¿cómo sería posible controlar si se está respetando el porcentaje establecido si son diversos ordenadores quienes llevan adelante los gastos?

En el caso de las compras no centralizadas no aparece el problema de la base para determinar el mercado porque se debe aplicar en todos los casos, pero en las no centralizadas la incertidumbre apuntada es ineludible.

La inseguridad jurídica también se genera para todas las Administraciones públicas estatales, quienes se ven ante la problemática de que, dependiendo de si se presenta una OH habrá concurrencia de oferentes o no, y si corresponde hacer el examen de admisibilidad respecto de los demás oferentes o no.

Ello sumado a la inconveniencia de tener que adjudicar el llamado a una oferta que no resulta ser la más conveniente, pudiendo ser, incluso la menos conveniente de las ofertas presentadas.

Un caso reciente es la Licitación Abreviada N° 15/2022 para la “Adquisición de frutas y verduras” convocado por el Servicio Central de Inclusión y Bienestar Universitario de la UDELAR, en la cual el pliego de condiciones particulares aprobado estableció que se debía adjudicar a un único oferente y se presentó una OH cotizando algunos ítems por encima del 40% del boletín de DIGEGRA, encontrándose ante una incompatibilidad

jurídica: debe respetar la reserva de mercado y adjudicar a la OH que se presentó, pero no respecto a los ítems en donde cotizó por encima del límite establecido como excepción al régimen, en un caso en donde no es posible jurídicamente fraccionar el objeto.

En suma, las incertidumbres generadas por las normas analizadas no resultan lógicas, vulnerando el derecho a la seguridad jurídica, que la constitución no sólo reconoce, sino que garantiza.

3. Incidencia de la creación de la UAM y de las normas de ordenamiento territorial en Montevideo

La Unidad Agroalimentaria Metropolitana (UAM) fue creada como persona de derecho público no estatal por la ley N° 18.832 del 28 de octubre de 2011 (parcialmente modificada por la ley N° 19.720 el 21 de diciembre de 2018) con la finalidad de facilitar y desarrollar el comercio y la distribución de alimentos provenientes de la actividad agropecuaria a nivel nacional y departamental, administrando al efecto los predios que determine el Gobierno Departamental de Montevideo (arts. 1° a 3°).⁶

Desde el punto de vista organizativo, la UAM está dirigida por un Directorio y una Mesa Ejecutiva (art. 4° de la ley de creación).

En cuanto a su competencia, el art. 2° de la ley N° 18.832 sustituido por el art. 2° de la ley N° 19.720 estableció como cometidos de la UAM, entre otros, los siguientes: i) crear y mantener las condiciones jurídicas y físicas de infraestructura, equipamientos y servicios, para facilitar y desarrollar el comercio, la distribución de alimentos y las actividades vinculadas a nivel mayorista; ii) promover la eficiencia de la cadena de acopio, distribución y logística para dichos productos; iii) contemplar los objetivos sociales de garantía de calidad y seguridad alimentaria; iv) controlar la calidad higiénico sanitaria de los alimentos que en ella se comercialicen; v) promover el desarrollo de actividades vinculadas a la producción de alimentos que generen sinergias positivas, agregación de valor, economía de escala, menores costos de transacción y economías logísticas, así como procurar la más amplia coordinación entre los Gobiernos Departamentales que coadyuve a tales objetivos; vi) propiciar acciones para facilitar la inclusión de pequeños productores rurales y de productores familiares agropecuarios en la infraestructura de comercialización mayorista, así como fomentar su asociación.

Asimismo, al regular el régimen de transición desde el régimen del Mercado Modelo de la Intendencia de Montevideo al de la UAM, se le encargó a esta asumir las competencias de la Comisión Administradora del Mercado Modelo (CAMM) cuando cesara en sus actividades (art. 16).

Pero para operar durante el período de transición se creó el Directorio de Transición de la UAM con las mismas competencias y atribuciones que las definidas en los artículos 2° y 3° de la ley para el Directorio definitivo. Desde la entrada en vigencia de la ley hasta

6 La ley N° 19.720 de 21 de diciembre de 2018 cambió su denominación (antes era Unidad Agroalimentaria de Montevideo) y modificó su régimen de organización y funcionamiento. Posteriormente, los arts. 285 a 289 de la ley N° 19.924 de 18 de diciembre de 2020 introdujeron nuevas modificaciones desde el punto de vista orgánico y de funcionamiento. (Delpiazzo, 2022, p. 213).

el cese de actividades del Mercado Modelo, el Directorio de Transición debió coordinar con la Comisión Administradora del Mercado Modelo.

Durante un período considerable, el Mercado Modelo brindó servicios a la Unidad Centralizada de Adquisiciones (UCA) de inspección y control de calidad sobre los productores y proveedores del Estado de frutas y verduras que participaban, en el marco de convenios celebrados entre dichas instituciones.

La UCA fue creada por el art. 163 de la Ley N° 18.172 de fecha 31 de agosto de 2007, como órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo (PE), dentro del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), incorporando dentro de dicho órgano lo que antes había sido la UCAA y UCAMAE, con los cometidos de adquirir alimentos, servicios de alimentación, medicamentos y afines, por cuenta y orden de los usuarios del sistema (diversas Unidades Ejecutoras de la Administración Central), con la finalidad de posibilitar el aprovisionamiento necesario para el normal cumplimiento de sus actividades, por medio de procedimientos especiales de contratación como el que se estableció para la adquisición de alimentos por medio del Decreto N° 129/003 de 8 de abril de 2003, al amparo del artículo 34 del TOCAF.

Por Ley N° 18.465 de fecha 17 de febrero de 2009 se ampliaron dichas competencias, para realizar la importación y adquisición de alimentos por cuenta y orden de personas jurídicas de derecho privado.

3.1 Los convenios celebrados oportunamente entre la UCA y la CAMM

Con fecha 30 de enero de 2019, la UCA firmó el último convenio con la CAMM con el objetivo de efectuar el control de calidad por parte de la CAMM sobre los productores y proveedores a los efectos de garantizar la calidad del abastecimiento de frutas, hortalizas y huevos en los llamados realizados por la UCA, para abastecer a las dependencias del Estado (al igual que los convenios celebrados con anterioridad).

En efecto, el Reglamento de Funcionamiento del Mercado Modelo, aprobado por Resolución del Intendente N° 3562/2017, de 14 de agosto de 2017, estableció en su art. 3° que “el Mercado Modelo es propiedad de la Intendencia de Montevideo y tiene como fin principal proporcionar la infraestructura y los servicios necesarios para la centralización del desarrollo de la actividad mayorista con frutas y hortalizas.”

Conforme al art. 12 de dicho Reglamento, entre los cometidos del Directorio de la CAMM se estableció el de proponer a la Intendencia las tarifas correspondientes, “ya sea por la ocupación de espacios, como por la prestación de servicios que surjan del análisis y nivelación del presupuesto con los objetivos del Mercado Modelo” y definir “los lineamientos para mantener y mejorar los bienes, servicios e instalaciones” del Mercado Modelo.

A su vez, el art. 45 del mismo cuerpo normativo estableció que los operadores “abonarán por el uso del espacio y por la prestación de servicios las tarifas que fije la IdeM a propuesta de la CAMM”.

En lo que respecta a la tarifa correspondiente a la zona de restricción, conforme a lo dispuesto por el art. 624.5 del Capítulo II (“Comisión Administradora del Mercado Modelo”) del Título VIII (“Departamento de Desarrollo Económico e Integración

Regional”) del Digesto Departamental, desde el pasado 1° de enero de 2017 existieron dos tarifas mensuales para las zonas de restricción: una “tarifa general” y una “tarifa diferencial”, aplicándose esta última exclusivamente a los operadores que se encuentren instalados en la Zona de Restricción y que utilicen además un espacio dentro del Mercado Modelo.

El costo por el servicio de certificación de calidad que debían abonar los productores o proveedores a la CAMM cuando resultaban adjudicatarios en los llamados a licitación llevados a cabo por la UCA era del 2%.

3.2 El régimen de transición: zonas de restricción y de exclusión

El Decreto de la Junta Departamental de Montevideo N° 35.624, de 2 de julio de 2015, promulgado por Resolución del Intendente N° 3212/2015, de 8 de julio de 2015, delimitó y distinguió la zona de exclusión del Mercado Modelo de la Zona de Restricción para el Mercado Modelo, estableciendo dos regímenes distintos en cada una de ellas.

La zona de restricción para el Mercado Modelo se delimitó por las siguientes vías de tránsito: Av. Gral. Flores desde su cruce con Bvr. Gral. Artigas, Ing. José Serrato, Av. 8 de Octubre y Bvr. Gral. Artigas hasta su cruce con la Avda. Gral Flores. Mientras que la Zona de Exclusión del Mercado Modelo comprendió todo el Departamento de Montevideo a partir de la Zona de Restricción (literales a y b del art. 5).

El art. 1 del Decreto de la Junta Departamental de Montevideo N° 35.624, de 2 de julio de 2015, estableció que “a partir de la fecha de desafectación del Mercado Modelo como mercado mayorista y de apertura de las naves del mercado mayorista de frutas y hortalizas del Parque Agroalimentario referido, no se permitirá, fuera de su recinto, la instalación ni el funcionamiento de comercios o establecimientos que operen con frutas y hortalizas en régimen mayorista.”

Así, se estableció un régimen de transición mientras no tuviera lugar la desafectación del Mercado Modelo y la puesta en operación del Parque Agroalimentario (art. 5 inc. 1°). Para dicho período de transición, se dispuso lo siguiente:

En la Zona de Restricción, pueden instalarse comercios o establecimientos siempre y cuando cumplan con las exigencias establecidas por el lit. c) del art. 5 del Decreto 35.624, a saber: (i) gestionar y obtener ante la Comisión Administradora del Mercado Modelo (CAMM), el permiso correspondiente; (ii) respetar y adecuar su funcionamiento horario a los que rijan en el Mercado Modelo; y (iii) abonar mensualmente un “Derecho de Zona de Restricción”.

Por el contrario, en la Zona de Exclusión, no pueden instalarse comercios o establecimientos mayoristas. En esta zona sólo se admiten algunas operaciones, en suelo rural productivo dentro de la capital, siempre y cuando cumplan con las condiciones establecidas en el num. II del art. 2 del Decreto 35.624, debiendo pagar el impuesto a la edificación inapropiada que establece el artículo 11, literales e) y f), del Decreto de la Junta Departamental N° 26.836, de 14 de setiembre de 1995, en la redacción dada por el art. 18, del Decreto N° 32.265, de 30 de octubre de 2007.

No se estableció la posibilidad de brindar el servicio de control de calidad a proveedores ubicados fuera del Mercado Modelo y la Zona de Restricción, ni que estos pudieran presentarse a los llamados a licitación llevados a cabo por la UCA.

Por tal motivo, algunos de los productores y proveedores con asiento en el interior del país, debieron celebrar contratos de concesión de uso de un espacio en el Mercado Modelo para poder presentarse a los llamados realizados por la UCA. Precisamente, los oferentes debían estar sujetos al control de la CAMM, lo cual se desprendía de los convenios celebrados entre la UCA y la CAMM así como de los Pliegos de Condiciones Generales y Particulares de los llamados a licitación confeccionados por la UCA.

3.3 El convenio firmado entre la UAM y la UCA: contenido y alcance

Con fecha 1 de abril de 2019, por Resolución del Intendente de Montevideo N° 1750/2019, se dispuso el cese de las actividades de la CAMM, pasando automáticamente la totalidad de sus competencias, cometidos y atribuciones, sin limitación alguna, al Directorio de Transición de la UAM, lo que incluyó también la cesión de los contratos de concesión de uso de los espacios que la CAMM había suscrito con los productores y proveedores (conforme a lo dispuesto por el lit. A del art. 16 de la ley N° 18.832 del 28 de octubre de 2011).

En dicho marco, con fecha 20 de enero de 2020, 10 días antes de que venciera el último convenio firmado entre la UCA y la CAMM, la UAM suscribió un convenio con la UCA por un plazo de 3 años a partir de la fecha en que la UAM comenzara con la realización del Control de Calidad establecido como objetivo específico del convenio.

Pues bien, a los efectos de determinar el costo por el servicio de certificación de calidad se incluyeron en el convenio referido distintos supuestos (lit. A de la cláusula tercera), a saber:

- a) para los productores o proveedores ubicados dentro del Mercado Modelo, Zona de Restricción (hasta que se lleve a cabo la mudanza) o Parque Agroalimentario, se estableció que el importe será del 3% del valor que se le haya adjudicado por parte de la UCA;
- b) para los productores o proveedores ubicados en suelo rural dentro del Departamento de Montevideo que opten por recibir la inspección en sus centros de acopio ubicado dentro de la zona metropolitana, el importe se estableció en el 6% del valor que se adjudique por la UCA;
- c) para los proveedores ubicados fuera del Departamento de Montevideo, el importe se estableció en el 8% del valor adjudicado por la UCA, más los costos de traslado y exclusividad del inspector.

Por otra parte, al final de la cláusula 3.A se estableció que la UAM dispondría de un lugar designado para la realización de la inspección de los proveedores que desarrollen su actividad en suelo rural, que hayan optado por recibir la inspección en el Parque Agroalimentario.

Sin embargo, no se estableció el lugar donde ser llevaría a cabo y la metodología a ser empleada por parte de los inspectores de la UAM.

3.4 Consideraciones sobre las nuevas condiciones

En el Convenio, la UCA y la UAM brindan un tratamiento igualitario tanto a los productores y proveedores que se encuentran dentro del Mercado Modelo o Zona de

Restricción (o dentro del Parque Agroalimentario) como a los proveedores que se encuentran fuera de los mismos, sea dentro de Montevideo (en suelo rural) o fuera de Montevideo, poniéndolos en un plano de igualdad, cuando se trata de situaciones diferentes.

En primer lugar, la única diferencia que fue contemplada entre unos y otros fue el precio que se estableció por el servicio de certificación de calidad, en atención a la ubicación, lo cual es de suponer que obedece a los eventuales costos.

En segundo lugar, el Convenio vulnera las citadas disposiciones de los Decretos de la Junta Departamental de Montevideo que prohibieron la actividad e instalación de proveedores en la Zona de Exclusión del Departamento de Montevideo.

En tercer lugar, el Convenio ignora las dificultades que significan los controles para los productores y proveedores (mayoristas o no) ubicados en dichas zonas.

En cuarto lugar, el Protocolo de Inspección UCA – UAM, aprobado por el Convenio, que establece el procedimiento de inspección, resulta inaplicable a los productores y proveedores radicados fuera de la UAM, especialmente en lo que refiere a las inspecciones de rutina, los cuales son de imposible realización. Es que todos los procedimientos refieren a los locales del Mercado Modelo, Zona de Restricción o la UAM.

En quinto lugar, el Convenio no considera los controles a los que se encuentran sujetos los proveedores que se ubicaban dentro del Mercado y la Zona de Restricción y ahora dentro de la UAM, que fue creado con la finalidad de brindar mayores garantías, tener un control eficaz y facilidades logísticas. No es la misma situación que la de los productores que se encuentren fuera del Parque Agroalimentario.

En sexto lugar, la UAM se obligó a disponer de un lugar designado dentro de su recinto para la realización de la inspección de los proveedores que desarrollen su actividad en suelo rural y que opten por recibir la inspección en la UAM, pero no se estableció el precio que se debe abonar en tales casos, ni la cantidad de espacio del que se dispondrá, ni dónde se ubicará, ni la frecuencia y modalidad de los controles.

Dicho aspecto es el que mayor perjuicio puede generar a un productor o proveedor que por sus características es obligado a emplazarse dentro de la UAM, por la ausencia de certezas con las cuales se los inspeccionará, y en consecuencia, las eventuales desigualdades.

En suma, el propio Convenio contraviene e impide el cumplimiento de los cometidos de la UAM, consistentes en lograr una concentración física que permita aplicar con mayor eficacia los controles (garantizando la calidad de los alimentos), brindar soluciones logísticas, agregar valor y acceder a economías de escala.

3.5 ¿Conveniencia de estar dentro de la UAM?

Si la UAM (y el Mercado Modelo en su momento) fueron creados para brindar mayores garantías en cuanto a la calidad de los productos y las condiciones en las que operan los productores o proveedores y se manipulan los alimentos, dichos aspectos deberían ser contemplados a la hora de valorar a quién comprar los alimentos.

Ahora bien, si se pone en un pie de igualdad a aquellos proveedores que no se encuentran dentro de la UAM: ¿qué sentido tiene para el Estado crear un centro logístico?

¿Qué utilidad le puede reportar a los proveedores que deciden tener su asiento dentro del mismo? Desde la óptica del Estado, si contrata a proveedores ubicados fuera de la UAM, estaría desaprovechando las facilidades operativas y la seguridad alimentaria que la UAM le brinda. Desde la óptica de los proveedores, cabe destacar que aquellos que deciden instalarse dentro de la UAM deben pagar por estar allí, someterse a un grado de control mayor y respetar las restricciones y limitaciones horarias y de convivencia.

En primer lugar, los proveedores que optaron por instalarse en la UAM debieron abonar por adelantado una suma equivalente al 30% del valor de la concesión de uso de operación permanente del espacio respectivo (conforme surge de los contratos de concesión a los cuales se tuvo acceso).

En segundo lugar, a los mayoristas no se les dio otra alternativa más que suscribir un “Contrato de Concesión de Uso de Operación Permanente”, debiendo abonar no sólo el precio, el cual incluye el valor llave del Parque Agroalimentario de la UAM e implica una tasa más cara que en el Mercado Modelo, sino también los costos de financiamiento de lo que fue la obra, así como un denominado “derecho de entrada”.

En tercer lugar, los operadores (proveedores) deben hacerse cargo de los gastos de instalación y cualquier otro servicio privado que resulte necesario según el Reglamento de Funcionamiento de la UAM, debiendo hacer las obras o refacciones en el espacio contratado dentro del plazo que la UAM determine, respetando las limitaciones impuestas en el Manual de Obras Edilicias del Mercado de Frutas y Hortalizas del Parque Agroalimentario (UAM).

En cuarto lugar, también deben cumplir con exigencias bromatológicas particulares (especialmente desde el punto de vista edilicio), y contratar el servicio de UTE, OSE y la Habilitación de Bomberos por cuenta propia, y las demás que correspondan.

En quinto lugar, también tienen limitada la posibilidad de adquirir nuevos espacios dentro del Parque Agroalimentario, porque así lo disponen los contratos y los reglamentos aprobados.

En sexto lugar, para quienes se encuentran dentro de la UAM el costo por el servicio de certificación de calidad subió del 2% al 3% del valor total que sea adjudicado por la UCA, sin justificación razonable.

En suma, considerar en un plano de igualdad a todos los productores o proveedores, sin importar que estén radicados dentro de la UAM, no parece razonable ni se condice con los fines para los cuales se creó la UAM. Pues se deben asumir gastos y sujetarse a limitaciones que fuera del Parque Agroalimentario podrían evitarse.

3.6 Régimen de comercios frutihortícolas a partir de la apertura de la UAM

3.6.1. Criterios del Gobierno Departamental de Montevideo para distinguir entre comercios frutihortícolas mayoristas y minoristas

El Decreto de la Junta Departamental de Montevideo N° 35.624, de 2 de julio de 2015, promulgado por Resolución del Intendente N° 3212/2015, de 8 de julio de 2015, delimitó y distinguió la zona de exclusión del Mercado Modelo de la Zona de Restricción, estableciendo dos regímenes distintos en cada una de ellas, regulando el régimen de

transición entre el cierre del Mercado Modelo y el inicio de actividades de la Unidad Agroalimentaria Metropolitana (UAM), en el marco de lo establecido por la ley N° 18.832 de 28 de octubre de 2011 (ley orgánica de dicha Persona Pública no Estatal).

Durante el régimen de transición, que se extendió mientras no tuvo lugar la desafectación del Mercado Modelo y comenzó la puesta en operación del Parque Agroalimentario de la UAM (art. 5 inc. 1°), se regularon las actividades que podían realizarse en la Zona de Restricción y en la Zona de Exclusión.

Conforme a las disposiciones del Decreto de la Junta Departamental citado, también se reguló el régimen que aplicaría a partir de la inauguración de la UAM.

En efecto, el art. 1 del Decreto de la Junta Departamental de Montevideo N° 35.624, de 2 de julio de 2015, estableció que “a partir de la fecha de desafectación del Mercado Modelo como mercado mayorista y de apertura de las naves del mercado mayorista de frutas y hortalizas del Parque Agroalimentario referido, no se permitirá, fuera de su recinto, la instalación ni el funcionamiento de comercios o establecimientos que operen con frutas y hortalizas en régimen mayorista.”

Por su parte, el art. 2 del mismo Decreto, establece que “Se considera comercio mayorista hortofrutícola a todo comercio o establecimiento que, para el mercado interno, realice actividades de:

- a) Compraventa de frutas y hortalizas al productor o distribuidor, para su posterior reventa a otros intermediarios o comerciantes minoristas, considerándose incluidas en el concepto a las actividades de separación, empaque, entrega y distribución.
- b) Acopio y concentración de productos hortofrutícolas con el objetivo de su ulterior distribución a terceros.
- c) *Picking* (rejunte de unidades desde conjuntos empaquetados), preparación de pedidos o ruptura de una o varias cargas mayoristas de terceros, con la correspondiente formación de una o más cargas, con destino a mayoristas, minoristas o establecimiento elaborador en su más amplia acepción.
- d) Entrega o distribución directa a minoristas de frutas y hortalizas producidas por terceros.
- e) Entrega o distribución directa a mayoristas fuera del mercado mayorista habilitado.
- f) Compraventa al productor, intermediario, comerciante o distribuidor, o acopio o concentración o *picking* de frutas y hortalizas, con el objetivo de su ulterior venta, entrega o distribución a establecimientos propios o de terceros.” (numeral I del art. 2 citado).

Por el contrario, el numeral II) del citado art. 2 establece que “Podrán considerarse excluidas del concepto de comercio mayorista hortofrutícola, admitiéndose su realización en suelo rural productivo, fuera del recinto del mercado mayorista habilitado en el parque agroalimentario de Montevideo, las actividades que a continuación se enumeran:

- a) Fraccionamiento, clasificación, lavado, separación, empaque y almacenaje de frutas y hortalizas, cuando dichas actividades se hagan para terceros en forma previa a su exportación o a su traslado hacia establecimiento elaborador el mercado mayorista

habilitado en el parque agroalimentario de Montevideo o el establecimiento productivo de la mercadería.

- b) Las operaciones y movimientos de frutas y hortalizas, tales como los desarrollados en las centrales de acopio, en tanto se adquieran directamente del productor y se comercialice la mercadería directamente al consumidor.
- c) Fraccionamiento, clasificación, lavado, separación, empaque y almacenaje de frutas y hortalizas, que realiza el productor en su establecimiento agrícola, para abastecer con sus propios productos a comercios minoristas o establecimiento elaborador en su más amplia acepción, que adquieran la mercadería directamente de dicho productor.”

Cabe plantearse si de las normas citadas la venta de frutas y hortalizas al consumidor final queda fuera del concepto de comercio mayorista hortofrutícola.

Al respecto, la norma transcripta no utiliza como elemento para la determinación de un mercado mayorista el volumen de acopio, sino la logística del negocio. Es que, al comercio mayorista se lo conoce como un intermediario entre los productores y otros comercios, sean estos (terceros), mayoristas o minoristas, es decir, proveedores de otros comercios, pero no la venta al consumidor final, tal como se desprende de la norma.

Es que, de lo contrario, muchas verdulerías o almacenes de frutas y verduras de Montevideo deberían ser clausurados porque se trataría de una actividad prohibida por la norma.

Resulta pública y notoria la existencia tanto de almacenes, como verdulerías y supermercados, del más variado porte e infraestructura que venden frutas y verduras y que también lo hacen ofreciendo el servicio de reparto a domicilio.

Por Resolución del Intendente de Montevideo N° 516/2023 de 23 de enero de 2023, se dispuso clausurar un establecimiento ubicado en Montevideo fundando dicha medida en que se trataba de un comercio mayorista que debía estar emplazado en la UAM. Arribó a dicha conclusión especialmente a raíz de la constatación del acopio de fruta y verdura.

A su vez, según el criterio de la División Convivencia Departamental de la Intendencia de Montevideo, la actividad mayorista valorada por dicha Administración a partir del volumen de mercadería con la que el productor o proveedor trabaja, sosteniendo que, si en el local se vende al público, es decir, al consumidor final ello no influye para determinar si hay actividad mayorista o no, sino que esa actividad califica por el acopio.

Es decir, el criterio que la Intendencia de Montevideo ha aplicado para determinar si hay actividad mayorista es el volumen de acopio, sin importar a quién se comercializa, criterio que el Decreto de la Junta Departamental de Montevideo N° 35.624 no estableció.

A nuestro entender, ello resulta ilegítimo, en la medida en que utiliza un parámetro para restringir derechos fundamentales, como el derecho a la libertad de trabajo e industria y comercio, que no está previsto por la norma que se pretende aplicar.

En otro caso en donde la Intendencia había dispuesto la clausura por las mismas razones a otro establecimiento (expte. 2022-5229-98-001833), Resolución del Intendente N° 865/23 de 13 de febrero de 2023, se dispuso levantar la clausura porque se iba a realizar venta minorista al público en general, actividad que la Comisión Especial entiende como no mayorista (informe fs. 44-46 del expte. adm 2022-529-98-001833).

Entonces, en ese caso, como la cantidad a vender era menor, sin importar si es a un consumidor final o a otro minorista o mayorista, la Intendencia calificó su actividad como minorista, porque el acopio habría sido menor.

Dicho criterio no surge del Decreto Departamental. Pero si fuera así, debería estar claramente determinado cuál es el límite del acopio para que el mismo sea considerado como minorista o mayorista, y no lo está.

Resulta arbitrario que la Intendencia de Montevideo aplique un criterio distinto al de la norma, y que, además, dicho criterio no esté reglamentado. No resulta conforme a Derecho que la clasificación de una empresa dependa de la percepción subjetiva del inspector, en base al acopio de frutas y verduras que vea en el local, en una visita determinada.

3.6.2 Consideraciones conceptuales y de ordenamiento territorial de los comercios mayoristas y minoristas frutihortícolas

A partir del Decreto de la Junta Departamental de Montevideo N° 35.624 de 2015 y sus posteriores resoluciones, se establecen regulaciones claras sobre dónde pueden ubicarse los comercios mayoristas y minoristas de frutas y verduras en Montevideo.

En cuanto a los comercios mayoristas de frutas y verduras, se ha establecido que los mismos deben estar emplazados dentro del recinto de la Unidad Agroalimentaria Metropolitana (UAM). Esto incluye actividades de compraventa, acopio, distribución, y otras actividades propias de un comercio mayorista según lo definido en el artículo 2 del Decreto.

Se considera comercio mayorista hortofrutícola a aquellos que compran frutas y verduras al productor o distribuidor para revenderlas a otros intermediarios o minoristas, realizar acopio y concentración de productos para distribución, y otras actividades similares. Es de precisar que no se permite la instalación ni el funcionamiento de comercios mayoristas fuera del recinto de la UAM a partir de la fecha de desafectación del Mercado Modelo.

En cuanto a los comercios minoristas de frutas y verduras, estos pueden estar ubicados en cualquier parte de Montevideo, incluyendo la Zona de Exclusión y la Zona de Restricción. Venden directamente al consumidor final y no realizan actividades de acopio y distribución a otros comercios. Las actividades realizadas por los productores en sus propios establecimientos agrícolas para abastecer comercios minoristas o la venta directa al consumidor no se consideran como comercio mayorista.

La Intendencia de Montevideo ha aplicado un criterio basado en el volumen de acopio para determinar si una actividad es mayorista, lo cual no está explícitamente definido en el Decreto. Este criterio ha sido utilizado para justificar clausuras de establecimientos que deberían estar ubicados en la UAM. Lo cierto es que la venta directa al consumidor final, independientemente del volumen de acopio, debería ser clasificada como actividad minorista, permitiendo la ubicación fuera de la UAM.

En definitiva, los comercios mayoristas de frutas y verduras estar emplazados y operar en la UAM, mientras que los comercios minoristas pueden ubicarse en cualquier parte de Montevideo. La clasificación como mayorista o minorista debería basarse en

las actividades y no sólo en el volumen de acopio (lo cual es cuestionable), porque así lo dispone el Decreto de la Junta Departamental de Montevideo N° 35.624.

3. Conclusiones

Se ha abordado el régimen jurídico de las compras estatales de alimentos agropecuarios en Uruguay, centrados en la interpretación de la Ley N° 19.292, así como su Decreto Reglamentario N° 86/2015, y su aplicación en la práctica por los organismos públicos. También se analizaron las incidencias de la implementación del Parque Agroalimentario de la UAM y las normas del Gobierno Departamental de Montevideo en materia de ordenamiento territorial para los comercios frutihortícolas en Montevideo.

Ello ha sido procurando una evaluación crítica de la normativa vigente y su aplicación, así como la propuesta de mejoras, ya sea para modificar los textos normativos o para establecer pautas adecuadas para su aplicación, en un marco normativo y práctico que se destaca por ser complejo como consecuencia de la naturaleza de las normas (en su mayoría son de orden público y declaran de interés general la actividad que regulan), de la naturaleza de las instituciones que intervienen (personas públicas estatales, personas públicas no estatales, productores agropecuarios, productores familiares, proveedores de productos alimenticios agropecuarios, entre otros), de los derechos en juego que deben ser ponderados, y de la fuerte incidencia de los factores de especificación contenidos en las normas bajo estudio, a saber: la política pública que dio lugar y justifica la promulgación de los regímenes que hemos analizado, que procura fomentar la actividad agropecuaria familiar, desde una realidad socioeconómica particular y una actividad (agraria) en donde la naturaleza define y condiciona la producción y comercialización de los alimentos agropecuarios.

Las conclusiones a las que hemos arribado pueden exponerse de la siguiente manera.

En primer lugar, las adjudicaciones realizadas a las Organizaciones Habilitadas (OH) bajo el régimen de la reserva de mercado establecida por la Ley N° 19.292 han mostrado irregularidades significativas, como la adjudicación de productos no producidos por las OH, incluyendo productos importados que ni siquiera son producidos en nuestro país (como el kiwi o la banana), o la adjudicación por cantidades y montos que una OH difícilmente pueda cubrir por sí sola, debiendo complementar la producción de sus productores con la compra a otros productores que no la integran, como cualquier otro proveedor del Estado. Estas prácticas hacen cuestionable la legitimidad del régimen y su capacidad para cumplir con los objetivos de inclusión y sostenibilidad de los productores familiares agropecuarios.

El análisis del régimen de reserva de mercado ha revelado la necesidad de ajustar la normativa para garantizar que los productos ofrecidos por las OH sean efectivamente de producción propia y que se respeten los límites de precio establecidos. La incorporación del literal "D" en el artículo 6 de la Ley N° 19.292 ha sido un paso positivo, pero se requiere una mayor fiscalización y control para evitar las irregularidades detectadas.

La interpretación sistematizada de las normativas ha resaltado la necesidad de una aplicación coherente y justa de las reservas de mercado. Se debe procurar garantizar

que los procedimientos de contratación respeten los límites de los precios y que las OH cumplan con los requisitos de producción propia para evitar incumplimientos normativos y distorsiones en el mercado y asegurar la competitividad.

En segundo lugar, la Suprema Corte de Justicia ha declarado que las disposiciones de la Ley N° 19.292 son constitucionales, aunque con argumentos que no han abordado todas las irregularidades evidenciadas para hacer un adecuado control del “juicio de razonabilidad” de la norma legal. Se destaca la importancia de una revisión crítica de la implementación práctica de la ley para asegurar su efectividad y equidad en los casos concretos.

Más allá de las sentencias de la SCJ relevadas en este trabajo y destacando la aplicación de sus fallos al caso concreto, entendemos que la Ley N° 19.292 puede violar los principios de igualdad, libertad de trabajo y seguridad jurídica. Las reservas de mercado establecidas deben ser revisadas para asegurar que no se generen discriminaciones injustificadas ni limitaciones desproporcionadas a los derechos fundamentales de los productores y proveedores.

Es de aclarar que una política de fomento en materia agropecuaria, como la que procura el desarrollo de la producción agropecuaria familiar, parece pertinente (por no decir necesaria), pero su regulación, así como su aplicación, requieren de una revisión estructural.

Desde el punto de vista jurídico y conceptual, una reserva del 100% de las compras estatales no centralizadas, por más que sea instrumentada por una ley formal que declara de interés general la producción familiar agropecuaria (para legitimar la limitación excepcional a los principios y reglas de la libre competencia así como a los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente, como la libertad de trabajo y empresa, e igualdad), resulta contraria a los fines perseguidos por la norma, de mejorar los precios para el Estado, fortalecer la seguridad alimentaria, aumentar la diversificación de los oferentes y permitir el acceso de los productores a nuevos mercados, pero además, no parece ser una solución adecuada considerando los distintos mecanismos de contratación regulados en nuestro ordenamiento, ni con los pliegos particulares de condiciones que son aprobados por los distintos organismos públicos, porque como se ha evidenciado en este trabajo, puede derivar en soluciones ilógicas e inconvenientes.

Una alternativa a considerar sería eliminar la reserva total (del 100%) para las compras estatales no centralizadas, y en su lugar igualar el porcentaje mínimo tanto para las compras centralizadas como para las no centralizadas, ya sea estableciendo un 30%, 40%, 50 % o 60% para ambos casos. A su vez, otra alternativa sería la de modificar la integración de las OH, de manera que sea conformada únicamente por productores agropecuarios, de los cuales la mayoría sean productores familiares agropecuarios con registro vigente ante la Dirección General de Desarrollo Rural del MGAP.

En tercer lugar, el Programa de Contratación Pública para el Desarrollo ofrece un marco para promover el desarrollo de productores familiares agropecuarios, porque se trata de proveedores nacionales, pero su implementación ha sido escasa en materia de compras estatales de productos alimenticios agropecuarios. De todas formas, sería oportuna una revisión de los procedimientos y una mayor coordinación entre las instituciones para asegurar que los beneficios lleguen a los productores familiares y pequeños productores agropecuarios.

En cuarto lugar, la Compra Directa por Excepción ha sido un mecanismo frecuentemente empleado para la adquisición de alimentos agropecuarios de producción nacional, pero su aplicación ha mostrado inconsistencias. Se requiere una mayor claridad en los criterios de elegibilidad y una mejor supervisión para garantizar que los productos adquiridos cumplan con los estándares de calidad y sean de producción nacional.

En quinto lugar, los convenios anteriormente celebrados entre la UCA y la CAMM significan un buen antecedente en la preocupación por asegurar la calidad de los alimentos agropecuarios adquiridos por el Estado. Sin embargo, la transición al régimen de la UAM ha requerido ajustes en los procedimientos de control y certificación de calidad, los cuales deben ser precisos y transparentes para asegurar la continuidad de los estándares y evitar desigualdades que afecten a los distintos productores agropecuarios o proveedores del Estado de alimentos agropecuarios, considerando tanto a quienes están emplazados dentro de la UAM como aquellos que están emplazados fuera del mismo, sean en Montevideo o en el interior del país.

El régimen de transición y las zonas de restricción y exclusión han planteado desafíos jurídicos y logísticos para los productores agropecuarios y proveedores del Estado. Es necesario revisar y clarificar las normas para asegurar que todos los actores involucrados comprendan y cumplan con los requisitos establecidos.

El último convenio celebrado entre la UAM y la UCA ha generado preocupaciones sobre la igualdad de condiciones para los productores y proveedores. También resulta pertinente establecer parámetros claros y justos para los controles de calidad y los costos asociados, garantizando que todos los actores tengan acceso a las mismas oportunidades y obligaciones.

El establecimiento de criterios claros para distinguir entre comercios mayoristas y minoristas es sustancial para el ordenamiento territorial y la regulación del mercado frutihortícola. Resulta pertinente una revisión de los criterios utilizados por la Intendencia de Montevideo para asegurar que sean consistentes con la normativa y que no generen arbitrariedades en la clasificación de las actividades comerciales.

En suma, el régimen jurídico de las compras estatales de alimentos agropecuarios en Uruguay y la creación de la UAM representan esfuerzos significativos para promover la inclusión y sostenibilidad de los productores familiares. Sin embargo, las normas promulgadas y en particular su aplicación e implementación práctica ha mostrado desafíos y áreas de mejora que requieren una revisión normativa y una mejor coordinación institucional. Las propuestas de mejora referidas en este trabajo apuntan a que la normativa cumpla con sus objetivos, fortaleciendo así el sector agroalimentario en Uruguay y la producción agropecuaria familiar en particular.

El Plan Nacional de Agricultura Familiar 2024-2028 (PNAF), presentado este año por el Poder Ejecutivo, busca fortalecer la agricultura familiar en Uruguay mediante la promoción de un entorno que favorezca la inclusión socioeconómica y la sostenibilidad ambiental. Inspirado en la Ley Modelo de la FAO del PARLATINO, el plan propone una actualización legislativa para redefinir el concepto de "Productor Familiar" y mejorar los registros de este sector, a fin de reflejar mejor su realidad y corregir irregularidades en las compras estatales de productos agropecuarios. Asimismo, sugiere actualizar las normas de reserva de mercado y asegurar que los productos adquiridos a través de compras públicas provengan de productores familiares y cumplan estándares de calidad.

Sin embargo, el PNAF aún no ha sido aprobado formalmente ni publicado en el Diario Oficial, por lo que carece de valor normativo. Su efectividad dependerá de la promulgación de las normas necesarias y de su adecuación al ordenamiento positivo vigente, así como de la capacidad del Estado para adaptarlas a las necesidades reales del sector.

Referencias bibliográficas

- Agencia Reguladora de Compras Estatales. (2020, julio 17). Informe emitido a raíz de un pedido de acceso a información pública.
- Bacigalupo Sagesse, M. (2002). Límites constitucionales a la innovación legislativa: retroactividad, retrospectión y responsabilidad patrimonial del Estado. *Documentación Administrativa*, N° 263-264, pp. 105 y ss. Madrid: INAP.
- Cassinelli Muñoz, H. (1999). *Derecho público* (p. 111). Montevideo: F.C.U.
- Castillo Blanco, F. A. (2002). El principio de seguridad jurídica: especial referencia a la certeza en la creación del Derecho. *Documentación Administrativa*, N° 263-264, pp. 33. Madrid: INAP.
- Chiappe, M., Oyhantcabal, G., Pizzolon, A., & Rodríguez, L. (2015). *Desarrollo rural y aplicación de políticas públicas a productos alimenticios provenientes de la agricultura familiar*. Informe final de consultoría FAO, MGAP-DGDR, MIDES.
- Coviello, P. J. J. (2004). *La protección de la confianza del administrado*. Buenos Aires: Lexis Nexis. Y *La confianza legítima*, en VII Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo Allan R. Brewer Carías, FUNEDA, Caracas, Tomo I, pp. 295 y ss.
- Delpiazzo, C. E. (2019). *Contratación administrativa* (Ed. aumentada y puesta al día, pp. 124-125). Montevideo: F.C.U.
- Delpiazzo, C. E. (2020). *Contratación administrativa – modificaciones introducidas por la LUC n° 19.889 de 9 de julio de 2020* (pp. 77-89). Montevideo: F.C.U.
- Delpiazzo, C. E. (2022). *Derecho administrativo general y especial* (Tomo V, Volumen 3, p. 213). Montevideo: F.C.U.
- FAO (2017). Ley Modelo sobre Agricultura Familiar del Parlamento Latinoamericano y Caribeño.
- Guerra Daneri, E. (2016). *Derecho agrario* (Tomo IV, pp. 270-278). Montevideo: F.C.U.
- Machado, A., Pizzolon, A., & Tourem, J. V. (2018). Compras institucionales: estado del arte del proceso uruguayo. En J. Perez-Cassarino, R. M. Triches, J. G. Baccharin, & C. R. P. A. Teo (Eds.), *Abastecimento alimentar: redes alternativas e mercados institucionais* (pp. 121-136). Praia, Cabo Verde: UNICV y Ed. UFFS. <https://doi.org/10.7476/9788564905726.0009>
- Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (2024). *Plan Nacional de Agricultura Familiar 2024-2028* (PNAF). Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/agricultura-familiar>

- Poder Ejecutivo de Uruguay. (2014, octubre 7). Mensaje y proyecto de ley al Parlamento. Carpeta 1603/2014, Distribuido 2921/2014.
- Risso Ferrand, M. (2006). *Derecho constitucional* (pp. 504 y ss.). Montevideo: F.C.U.
- Rodríguez, S., González, M., Cabrera, C., Mila, F., & Sganga, F. (2016). El Registro de Productores Familiares como base para la ejecución de políticas diferenciadas. En Oficina de Planificación y Política Agropecuaria (OPYPA) del MGAP, *Análisis sectorial y cadenas productivas – temas de política, estudios* (Anuario 2016, pp. 397-407).
- Rotondo, F. (2018, 26 de febrero). Sustentabilidad de los contratos públicos. *Doctrina & Publicaciones CADE No. Doctrina y Jurisprudencia*, 1551. Disponible en Base de Datos CADE.
- Saavedra, J. P. (2016). *Curso de derecho agrario* (Tomo I, 3ª ed., pp. 181-190). Montevideo: F.C.U.
- Unidad Agroalimentaria Metropolitana. (2020). Convenio celebrado con la UCA el 20 de enero de 2020.

Documentos e informes consultados

- Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE). (2020-2022). Compras Directas por Excepción del Centro de Rehabilitación Médico Ocupacional y Sicosocial. N° 12/2022, 9/2021, 28/2021, 29/2021, 99/2021, 19/2020, 23/2020 y 26/2020.
- Agencia Reguladora de Compras Estatales. (2021). Expediente N° 2021-2-1-0000084 relativo a la petición presentada por la Asociación de Proveedores del Estado de Frutas y Hortalizas del Uruguay.
- Comando General del Ejército Ministerio de Defensa Nacional. (2021). Licitación Abreviada N° 13/2021 convocada por el Comandante en Jefe de la Armada Nacional.
- Dirección Nacional de Bomberos del Ministerio del Interior. (2021). Concurso de Precios N° 891/2021.
- Instituto Nacional de Alimentación del Ministerio de Desarrollo Social. (2021). Licitación Abreviada N° 8/2021.
- Intendencias de Montevideo y Canelones, y Ministerio de Transporte y Obras Públicas. (2020). Respuestas a pedidos de acceso a información pública.
- Unidad Centralizada de Adquisiciones. (2022). Oficio N° 848/2022 incorporado al expediente de la SCJ identificado con el IUE 1-180/2022.
- Universidad de la República. (2022). Licitación Abreviada N° 15/2022 para la “Adquisición de frutas y verduras” convocado por el Servicio Central de Inclusión y Bienestar Universitario.

35

Contribución de los autores (Taxonomía CRediT): el único autor fue responsable de la:

1. Conceptualización, 2. Curación de datos, 3. Análisis formal, 4. Adquisición de fondos, 5. Investigación, 6. Metodología, 7. Administración de proyecto, 8. Recursos, 9. Software, 10. Supervisión, 11. Validación, 12. Visualización, 13. Redacción - borrador original, 14. Redacción - revisión y edición.

Disponibilidad de datos: El conjunto de datos que apoya los resultados de este estudio no se encuentra disponible.

Editor responsable Miguel Casanova: mjcasanova@um.edu.uy