



**MINISTERIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**

Montevideo, **24 ABR 2018**

Sra. Presidente de la Asamblea General

001/504/2018

El Poder Ejecutivo tiene el honor de dirigirse a ese Alto Cuerpo a fin de remitir, para su consideración, un Proyecto de Ley por el cual se modifican diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Unidad Alimentaria de Montevideo (UAM), N° 18.832, de 28 de octubre de 2011.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1) Integración, cometidos y atribuciones

1.1) Diseño institucional vigente

La Ley N° 18.832 define la naturaleza jurídica de la UAM como persona pública no estatal.

Los artículos 2° y 3°, establecen sus cometidos y atribuciones asignándolos a la persona jurídica, sin distinguir cuáles corresponden al Directorio y cuáles a la Mesa Ejecutiva, órganos a los que en el artículo 4° encomienda conjuntamente la dirección de la UAM.

En tal sentido, resulta conveniente introducir una modificación al texto legal, que determine cuáles son las responsabilidades de cada uno de los mencionados órganos de dirección.

El artículo 5° de la Ley prevé una muy numerosa integración del Directorio, con 10 miembros de acuerdo a la siguiente descripción:

- a) Un Presidente y un Secretario General, designados por el Intendente Departamental de Montevideo.
- b) Un Director designado por el Poder Ejecutivo a propuesta del MGAP.
- c) Tres Directores designados por organizaciones representativas de productores cuyas actividades se vinculen a la UAM, teniendo en cuenta las zonas de producción norte, sur y el Departamento de Montevideo.
- d) Un Director designado por las organizaciones representativas del comercio mayorista, cuyas actividades se vinculen a la UAM.

e) Un Director designado por las organizaciones representativas del comercio minorista, cuyas actividades se vinculen a la UAM.

f) Un Director designado por los trabajadores vinculados a la UAM, en acuerdo con el PIT-CNT.

g) Un Director designado por las organizaciones representativas de los operadores instalados en la UAM.

La Mesa Ejecutiva, por su parte, está compuesta por tres miembros: el Presidente y Secretario General del Directorio y además un tercer Director elegido entre los mencionados en los literales c) a g) anteriormente señalados.

1.2) Modificación propuesta y su fundamentación

Se sugiere agregar un literal en el artículo 3, a fin de incorporar entre las atribuciones de la UAM la de adquirir o constituir sociedades, a efectos de contar con mayor flexibilidad en las formas jurídicas a adoptar para las distintas áreas de gestión.

En el artículo 5º de la Ley, se propone incorporar como integrante del Directorio un miembro designado por el Congreso de Intendentes, en consideración a que se trata de un proyecto que por sus características tendrá impacto en otros departamentos y no solo en Montevideo.

La naturaleza de los cometidos encargados a la UAM, evidencia la necesidad de una adecuada definición de la política sectorial respectiva así como de una conducción ágil para la toma de decisiones, la concreción de los negocios y la administración de la infraestructura, que conllevan una relación dinámica con las empresas y los operadores vinculados.

A la luz del marco institucional vigente, resulta claro que la tan numerosa integración del Directorio conspira contra la eficiente ejecución de la dirección de la UAM, lo que hace aconsejable asignar las atribuciones de gestión y administración a la Mesa Ejecutiva a la vez de explicitar la responsabilidad del Directorio en la definición de la política institucional. De acuerdo a ello, se propone además que la Mesa Ejecutiva quede integrada con el Presidente y el Secretario del Directorio (designados por el Intendente) y con el miembro de dicho Directorio designado por el Poder Ejecutivo, para todo lo cual se da nueva redacción



a los artículos 7 y 8 de la Ley.

Estas modificaciones deben tener correlación con el régimen recursivo, por lo que se propone una nueva redacción para el artículo 14 de la Ley.

Se sugiere además modificar parcialmente la redacción del artículo 9 de la Ley, que refiere al Consejo Consultivo Honorario, solo en algún aspecto puntual, a fin de clarificar el texto.

2) Recursos de la UAM

2.1 Disposición vigente, modificación propuesta y su justificación

El literal E del artículo 11 de la Ley, prevé entre los recursos de la UAM las transferencias que le efectúe la Intendencia de Montevideo y limita el destino de dichos fondos a las nuevas instalaciones o a capital de trabajo. Se entiende pertinente modificar este texto a fin de permitir destinar dichas sumas también al asesoramiento técnico que pudiera resultar necesario en atención a la dimensión e importancia del proyecto.

El proyecto implica el traslado de la actividad mayorista que actualmente se desarrolla en el Mercado Modelo al nuevo centro de comercialización y distribución gestionado por la UAM. En consideración a ello, por Resolución N° 5499/14, de 9 de diciembre de 2014, la Intendencia de Montevideo decidió reconocer valor al permiso de uso de espacio que algunos operadores poseen en el actual Mercado Modelo y transferirlo a la UAM para ser imputado al derecho de entrada a abonar por el operador titular del referido permiso que decida instalarse en el nuevo parque agroalimentario. Las condiciones puntuales de esta transferencia se detallarán mediante acuerdo suscrito entre la Intendencia de Montevideo y la UAM, de forma de garantizar la correspondencia entre la suma transferida y los operadores titulares de permiso de uso de espacio en el Mercado Modelo que se instalen en el nuevo centro, así como su destino (imputación al derecho de entrada que deberá abonar el operador).

Por otra parte, los mercados mayoristas que funcionarán en el Parque Agroalimentario administrado por la UAM concentrarán la mayor parte de la comercialización de las frutas y hortalizas del país, teniendo impacto a nivel nacional en aspectos tan importantes como la formación de precios, la

trazabilidad y la inocuidad alimentaria.

Al tratarse de un proyecto de interés e incidencia nacional, se ha acordado que reciba aportes del Poder Ejecutivo, extremo que resulta necesario contemplar en el artículo 11, dónde se enumera los recursos de la UAM, por lo que se propone la modificación que se incorpora como literal F.

Asimismo, en atención a que el Poder Ejecutivo tiene determinado el monto que actualmente se comprometería a transferir a la UAM, se entiende conveniente incorporar la autorización pertinente al final de la ley (artículo 13 del proyecto que incorpora a la Ley el artículo 21).

3) Régimen de concesión de espacios en el futuro Parque Agroalimentario

3.1) Situación actual de acuerdo a la Ley

La UAM construirá y gestionará el Parque Agroalimentario de Montevideo, en reemplazo del actual "Mercado Modelo".

El nuevo Parque se ubicará en la Zona de la Tablada, en un predio de 95 hectáreas, delimitado por el Arroyo Pantanoso, Camino de La Higuera, Luis E. Pérez y Ruta Nacional N°5. Dicho Parque estará compuesto en una primera etapa por los pabellones del mercado mayorista de frutas y hortalizas (MFH), mercado polivalente (MP), pabellón logístico (PL) y zona de actividades complementarias (ZAC); así como edificios Centro Administrativo (CA) y Centro de Actividades Conexas y Complementarias (CACC).

La Ley no establece actualmente el régimen jurídico a aplicar en las relaciones entre la UAM y los operadores del Parque.

3.2) Solución normativa propuesta y fundamentación

La titularidad del dominio de los bienes determina el régimen jurídico al que se encuentran sometidos.

Una vez concretada la transferencia aludida, integrarán el patrimonio de la persona pública no estatal y, en consecuencia, abandonarán el régimen de bienes del dominio fiscal departamental, para pasar a regirse por Derecho Privado.

Con el fin de establecer para los operadores un régimen jurídico análogo al del Mercado Modelo, esto es, la concesión de uso privativo de



espacios, se propone la incorporación del artículo 17 a la Ley Nº 18.832, a efectos de excluir la aplicación del régimen común del Código Civil en que pueda encuadrar el vínculo.

4) Situación fiscal de la UAM

La Ley no contiene una norma que le conceda una exoneración genérica de impuestos, por ende, en la actualidad esta entidad se encuentra en la misma situación fiscal que todas las demás personas de derecho público no estatal ("PPNE"). En ese sentido, está comprendida en la exoneración genérica de Impuesto a la Renta de las Actividades Empresariales (IRAE) establecida en el artículo 52 Lit. L) del Tit. IV del Texto Ordenado 1996 para todas las personas públicas no estatales¹. No obstante, la UAM sería contribuyente del Impuesto al Valor agregado ("IVA")², del Impuesto al Patrimonio y del Impuesto a las Trasmisiones Patrimoniales ("ITP")³.

Por otra parte, en la medida en que la ley de creación de la UAM no contiene una exoneración específica para los fideicomisos de administración que cree o de los que sea beneficiaria, estos serán contribuyentes de todos los impuestos antes mencionados (IRAE, IVA, IP e ITP).

Tanto la UAM como los referidos fideicomisos, serán además contribuyentes de los denominados aportes patronales a la seguridad social y de los tributos aduaneros que gravan las importaciones.

En virtud de lo que viene de explicarse, es necesario que se dicte una ley que exonere a la UAM de: IVA, IP, ITP y de todos los tributos aplicables en ocasión de la importación de bienes. En el mismo sentido en relación a los fideicomisos, es necesario que la ley los exonere de todos los tributos antes mencionados (IRAE, IVA, IP, ITP y tributos aduaneros) referidos a la

1 En doctrina se ha discutido si las personas públicas no estatales son o no contribuyentes del IRAE ya que las mismas no han sido designadas como sujetos pasivos. En todo caso la conclusión a la que se arribe haría innecesario el establecimiento de una exoneración expresa para este impuesto.

2 En materia de IVA, las PPNE son contribuyentes del impuesto en tanto realicen actividades empresariales o comerciales o de servicios. Dado que la UAM realizará este tipo de actividades de no existir exoneración debería tributar IVA por lo que corresponde prever la exoneración por ley. Igual razonamiento corresponde para el IP respecto de los bienes de que sea titular.

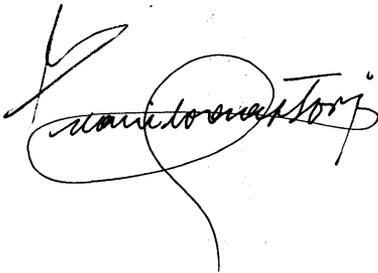
3 Las PPNE han sido designadas expresamente como contribuyentes del ITP (Art. 3, Lit. A del Tit. XIV del TO 1996).

actividad del fideicomiso y a la transferencia de activos hacia y desde el fideicomiso. No incluimos una exoneración de aportes patronales de seguridad social por cuanto no es usual que esta se conceda.

Las personas públicas no estatales habitualmente reciben una exoneración general de tributos excepto las contribuciones especiales de seguridad social en su ley de creación. Esto ha sucedido con el INAVI, URUGUAY SIGLO XXI, el PLAN AGROPECUARIO, el INAC, la CJPPU, el INSTITUTO NACIONAL DE EVALUACIÓN EDUCATIVA, MEVIR, CAJA NOTARIAL.

La Ley N° 18.832 no previó esta exoneración, motivo por el cual se propone incorporar a dicha ley los artículos 18 y 19.

En virtud de lo establecido en el art. 133 inc. 2° de la Constitución, es imprescindible que esta ley tenga iniciativa en el Poder Ejecutivo.



Juan Antonio Toranzo



Dr. TABARÉ VÁZQUEZ
Presidente de la República
Período 2015 - 2020



Proyecto de Ley
Modificaciones a la Ley Orgánica de la
Unidad Alimentaria de Montevideo

Artículo 1°) Sustitúyese el artículo 3° de la Ley N° 18.832, de 28 de octubre de 2011, que quedará redactado de la siguiente manera:

“Artículo 3°) Para el cumplimiento de sus cometidos la Unidad Alimentaria de Montevideo tendrá las siguientes atribuciones:

A) Administrar, con las más amplias facultades, los predios que determine el Gobierno Departamental de Montevideo, con el régimen jurídico que este defina.

B) Dictar su reglamento de funcionamiento.

C) Establecer la tipificación y condiciones que deben satisfacer las mercaderías que se comercializan a través de la Unidad Alimentaria de Montevideo, de acuerdo con la normativa nacional y departamental en la materia, incluida la normativa bromatológica.

D) Llevar el registro de operadores, tomando como base el ya confeccionado por la Intendencia de Montevideo.

E) Formar el registro de usuarios de actividades complementarias de la comercialización mayorista de la Unidad Alimentaria de Montevideo.

F) Ofrecer servicios de acondicionamiento, tratamiento post cosecha, clasificación y envasado para los productos que se comercialicen en la Unidad Alimentaria de Montevideo.

G) Ofrecer servicios de administración, mantenimiento de instalaciones, higiene y seguridad.

H) Fijar los precios de las locaciones, arriendos y, en general, el costo de los servicios que se presten en el cumplimiento de sus cometidos.

I) Definir las áreas de actividad y la estructura de organización interna.

J) Establecer relaciones de cooperación recíproca y convenios con instituciones públicas y privadas, nacionales o extranjeras u organismos internacionales o regionales.

K) Determinar y aplicar las sanciones pertinentes por infracciones a las normas regulatorias establecidas en los reglamentos de funcionamiento de las áreas de su competencia.

L) Ejecutar las sanciones pecuniarias que imponga, a cuyos efectos los testimonios de las resoluciones firmes constituirán título ejecutivo.

M) Contratar el personal, el cual se regirá por el derecho privado.

N) Formular el reglamento que regirá las relaciones de trabajo.

O) Celebrar convenios de pago para el cobro de sanciones que aplique, cuando lo considere conveniente.

P) Adquirir, gravar y enajenar toda clase de bienes.

Q) Adquirir o constituir sociedades para la organización o prestación de sus servicios o actividades propias.

Artículo 2º) Sustitúyese el artículo 5º de la Ley N° 18.832, de 28 de octubre de 2011, que quedará redactado de la siguiente manera:

"Artículo 5º) El Directorio estará integrado de la siguiente forma:

A) Dos miembros titulares, Presidente y Secretario General, que serán designados directamente por el Intendente de Montevideo.

B) Un miembro designado por el Poder Ejecutivo, a propuesta del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.

C) Un miembro designado por el Congreso de Intendentes.

D) Tres miembros designados por organizaciones representativas de productores vinculadas a la actividad de la Unidad Alimentaria de Montevideo, las que serán convocadas por el Intendente de Montevideo para nominar candidatos.

E) Un miembro designado por las organizaciones representativas del comercio mayorista vinculadas a la actividad de la Unidad Alimentaria de Montevideo, las que serán convocadas por el Intendente de Montevideo para nominar candidatos.

F) Un miembro designado por organizaciones representativas del comercio minorista vinculadas a la actividad de la Unidad Alimentaria de Montevideo, las que serán convocadas por el Intendente de Montevideo para nominar candidatos.



G) Un miembro designado por los trabajadores vinculados a la actividad de la Unidad Alimentaria de Montevideo en acuerdo con el Plenario Intersindical de Trabajadores Convención Nacional de Trabajadores (PIT CNT).

H) Un miembro designado por organizaciones representativas de los operadores instalados en la zona de actividades complementarias de la Unidad Alimentaria de Montevideo, las que serán convocadas por el Intendente de Montevideo para nominar candidatos.”

Artículo 3º) Sustitúyese el artículo 7º de la Ley N° 18.832, de 28 de octubre de 2011, el que quedará redactado de la siguiente manera:

“**Artículo 7º)** Será responsabilidad del Directorio:

A) Definir los lineamientos estratégicos, así como los planes de desarrollo de mediano y largo plazo relativos a inversiones tendientes a la expansión de infraestructura.

B) Autorizar la incorporación de nuevos rubros de actividad.

C) Designar comisiones de estudio y trabajo estableciendo sus cometidos específicos.

D) Coordinar con otras organizaciones del Estado, acciones tendientes al logro del mejoramiento de las condiciones laborales de los trabajadores y de los operadores.

E) Proponer modificaciones al Reglamento.

El Directorio sesionará con un mínimo de seis miembros y adoptará resolución por mayoría de presentes.

El Presidente tendrá doble voto en caso de empate, aun cuando este se hubiese producido por efecto de su propio voto.

No obstante, las resoluciones referidas a gastos o inversión y a aspectos que refieren a la política institucional de la empresa, deberán contar con el voto conforme del Presidente o del Secretario General si aquel estuviera ausente.”

Artículo 4º) Sustitúyese el artículo 8º de la Ley N° 18.832, de 28 de octubre de 2011, el que quedará redactado de la siguiente manera:

“Artículo 8º) La Mesa Ejecutiva estará integrada por el Presidente y el Secretario General del Directorio y por el miembro de dicho Directorio que es designado por el Poder Ejecutivo.

Será responsabilidad de la Mesa Ejecutiva el ejercicio de las atribuciones establecidas en los literales A, B, C, D, E, F, G, H, I, J, K, L, M, N, O, P y Q del artículo 3º de la presente Ley, así como la ejecución de las decisiones adoptadas por el Directorio en ejercicio de las atribuciones establecidas en el artículo 7.

Compete además a la Mesa Ejecutiva:

- a. Fijar los viáticos de los Directores honorarios de la Unidad Alimentaria de Montevideo de conformidad al artículo 10.
- b. Indicar auditorías de funcionamiento del Parque Agroalimentario, velando por el cumplimiento de las normas y reglamentos de funcionamiento por parte de los usuarios.
- c. Adoptar las medidas de urgencia que fueran indispensables ante situaciones graves e imprevistas, dando cuenta de inmediato al Directorio.

La Mesa Ejecutiva adoptará sus resoluciones por mayoría.”

Artículo 5º) Sustitúyese el artículo 9º de la Ley N° 18.832, de 28 de octubre de 2011, el que quedará redactado de la siguiente manera:

“Artículo 9º) El Directorio convocará a todas las organizaciones vinculadas a las actividades de la Unidad Alimentaria de Montevideo que estén debidamente acreditadas ante ella, a conformar un Consejo Consultivo Honorario por lo menos una vez al año. También podrán participar del Consejo Consultivo Honorario las organizaciones sociales de la zona que se acrediten, así como el Alcalde y los Concejales correspondientes.

El Presidente del Directorio de la Unidad Alimentaria de Montevideo pondrá en conocimiento del Consejo Consultivo Honorario el proyecto en ejecución, los planes de desarrollo y todos aquellos temas de carácter social, económico y productivo de interés para los participantes de dicho Consejo.



El Consejo Consultivo Honorario aprobará su reglamento de funcionamiento, a propuesta del Directorio de la Unidad Alimentaria de Montevideo.

El Consejo Consultivo Honorario podrá formular recomendaciones no vinculantes por mayoría de votos.”

Artículo 6º) Sustitúyese el artículo 11º de la Ley N° 18.832, de 28 de octubre de 2011, que quedará redactado de la siguiente manera:

“Artículo 11º) Serán recursos de la Unidad Alimentaria de Montevideo:

A) El producido por concepto de locaciones, concesiones, tarifas, precios, canon y otras contraprestaciones, por el uso u ocupación de espacios dentro o fuera del área de comercialización mayorista, en la forma que determine su reglamento general de funcionamiento.

B) Todo otro ingreso que se produzca en el marco de la prestación de servicios incluidos entre los cometidos de la empresa.

C) Las herencias, legados y donaciones que acepte el Directorio.

D) El producido de las multas y sanciones que aplique.

E) Las transferencias que le efectúe la Intendencia de Montevideo que sean requeridas y justificadas para nuevas instalaciones, capital de trabajo o asesoramiento técnico, o que se destinen al pago del derecho de entrada de los operadores titulares de permiso de uso de espacio en el Mercado Modelo. ¹

F) Las transferencias que le efectúe el Poder Ejecutivo.

G) Los derechos que sobre los predios indicados en el literal A)

¹ La IM no paga “a los que estaban en el Mercado Modelo” sino que paga a la UAM el derecho de entrada que deben abonar a la UAM los titulares de permisos de uso de espacio en el Mercado Modelo. Es una decisión política de la IM, como modo de reconocer en parte un posible derecho y prevenir eventuales litigios.

del artículo 3°, le otorgue el Gobierno Departamental de Montevideo.

Sin perjuicio de lo establecido en los literales anteriores, la Unidad Alimentaria de Montevideo podrá emitir obligaciones negociables destinadas al financiamiento de sus proyectos de inversión, conforme a lo dispuesto por el artículo 63 de la Ley N° 18.627, de 2 de diciembre de 2009 o contraer préstamos con terceros con el mismo fin. Asimismo, estará facultada para constituir los fideicomisos previstos en la Ley N° 17.703, de 27 de octubre de 2003, según corresponda. A tales efectos, sin perjuicio de sus atribuciones generales, podrá ceder y transferir o dar en garantía los bienes y derechos reales y personales que constituyen sus recursos.”

Artículo 7º) Sustitúyese el artículo 14° de la Ley N° 18.832, de 28 de octubre de 2011, que quedará redactado de la siguiente manera:

“**Artículo 14º)** (Contralor administrativo).- Contra las resoluciones del Directorio o de la Mesa Ejecutiva procederá el recurso de reposición que deberá interponerse ante el mismo órgano que dictó el acto dentro de los diez días hábiles contados a partir del siguiente a la notificación del acto al interesado. Una vez interpuesto el recurso el Directorio o la Mesa Ejecutiva según corresponda, dispondrá de treinta días hábiles para instruir y resolver el asunto.

Denegado el recurso de reposición, o vencido el plazo sin pronunciamiento del Directorio o Mesa Ejecutiva de acuerdo a lo anterior, el recurrente podrá interponer, únicamente por razones de legalidad, demanda anulatoria ante el Tribunal de Apelaciones de lo Civil de Turno correspondiente.

La interposición de la demanda anulatoria deberá verificarse en plazo de veinte días hábiles siguientes a la denegatoria expresa o ficta. La demanda solo podrá ser interpuesta por el titular de un derecho subjetivo o de un interés directo, personal y legítimo. El Tribunal fallará en única instancia.

En caso de que la resolución emane de una dependencia del Directorio o de la Mesa Ejecutiva, corresponderá la



interposición conjunta del recurso de reposición y el jerárquico en subsidio. El órgano inferior contará con el mismo lapso indicado para el Directorio o la Mesa Ejecutiva para instruir y resolver el asunto.”

Artículo 8º) Derógase el artículo 15 de la Ley N° 18.832, de 28 de octubre de 2011.²

Artículo 9º) Agrégase a la Ley N° 18.832, de 28 de octubre de 2011 el siguiente artículo:

“**Artículo 17º)** La Mesa Ejecutiva podrá otorgar concesiones de uso privativo de bienes inmuebles de propiedad de la Unidad Alimentaria de Montevideo, a empresas u operadores privados que desarrollen actividades comprendidas en el marco de la competencia de dicha Unidad.

Cométese a la Mesa Ejecutiva la reglamentación de las condiciones para las concesiones de uso referidas, cuyo plazo no podrá exceder los treinta años.

En toda hipótesis de finalización de la concesión, deberá procederse a la liberación del área concesionada en el plazo máximo de sesenta días corridos.”

Artículo 10º) Agrégase a la Ley N° 18.832, de 28 de octubre de 2011 el siguiente artículo:

“**Artículo 18º)** “La Unidad Alimentaria de Montevideo estará exonerada de todo tipo de tributos nacionales, excepto las contribuciones de seguridad social.”

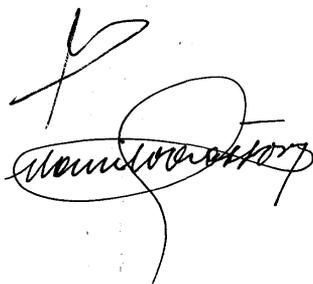
Artículo 11º) Agrégase a la Ley N° 18.832, de 28 de octubre de 2011 el siguiente artículo:

2 En atención a que el proyecto se financia mayoritariamente con inversión privada, la inembargabilidad de los créditos de la UAM que establecía el art. 15 genera dificultades.

“Artículo 19º) Los fideicomisos que la Unidad Alimentaria de Montevideo constituya para la administración o como parte de la estructuración financiera del centro de comercialización y distribución de alimentos, tendrán el mismo tratamiento fiscal que la entidad fideicomitente por la realización de su actividad.”

Artículo 12º) Agrégase a la Ley N° 18.832, de 28 de octubre de 2011 el siguiente artículo: ³

“Artículo 20º) Facúltase al Poder Ejecutivo a transferir, un monto total de 118.500.000 UI (ciento dieciocho millones quinientos mil unidades indexadas), mediante transferencias anuales no superiores a 7.900.000 UI (siete millones novecientos mil unidades indexadas), con cargo a las disponibilidades del Fondo de Fomento de la Granja creado por Ley N° 17.503 de 30 de mayo de 2002 en la redacción dada por la Ley N° 18.827 de 21 de octubre de 2011, con el fin de contribuir a la construcción del centro de comercialización y distribución de alimentos. El Poder Ejecutivo podrá realizar transferencias distintas a las mencionadas en el inciso anterior, mediante convenios específicos, para llevar adelante políticas en el marco de los cometidos de la Unidad Alimentaria de Montevideo.”

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized initial 'P' followed by a series of loops and flourishes, likely representing the name of the official who signed the document.

3 Se eliminó el artículo 20 incorporado en la redacción anterior, por estar fundado exclusivamente en una exigencia de los inversores privados que se descartó.