



Montevideo, 31 de marzo de 2025

## Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua

**Ing. Silvana Romero**

Presente.-

*Ref. Consulta Pública N° 69 - Anteproyecto de Reglamento de la Distribución Mayorista de Combustibles Líquidos*

De nuestra mayor consideración,

Por intermedio de la presente, nos dirigimos a Ud. a efectos de presentar respuesta y realizar nuestras contribuciones al Anteproyecto de Reglamento de la Distribución Mayorista de Combustibles Líquidos (en adelante, la “**Propuesta**” o el “**Anteproyecto**” indistintamente), mediante el cual se establecería por vuestra parte las condiciones regulatorias bajo las cuales se deberá desarrollar la Distribución Mayorista de combustibles líquidos en nuestro país, que pusieran de manifiesto mediante la Consulta Pública N° 69.

Agradecemos la oportunidad de presentar nuestros aportes y participar del proceso de consideración del Anteproyecto, el cual reviste una importancia y materialidad muy significativa para la actividad desarrollada por nuestra Compañía, a la luz de la magnitud de los cambios propuestos, impactos económicos y responsabilidades que se derivarían de la misma.

### **I) Consideraciones Previas: Reforma del Mercado de los Combustibles.**

A raíz de la sanción de la Ley N° 19.889 (Ley de Urgente Consideración – LUC), el Poder Legislativo encomendó al Poder Ejecutivo la realización de una propuesta de Reforma del Mercado de los Combustibles, para lo cual en los artículos 235 y siguientes de la LUC se previó lo siguiente, en resumen y entre otros:

- Realizar una Propuesta integral de Revisión del Mercado de los Combustibles, para lo cual podría convocar un Comité de Expertos, convocado posteriormente por Decreto del Poder Ejecutivo (Decreto 271/020 del 5 de octubre de 2020).
- Jerarquización de la URSEA como Regulador sectorial del mercado de los combustibles, transfiriendo ANCAP a la Unidad las competencias regulatorias del sector.

En virtud de lo antedicho, con fecha 3 de febrero de 2021, el Poder Ejecutivo remitió la Propuesta de Revisión a la Asamblea General. La misma fue visualizada por el Poder Ejecutivo en cuatro etapas, buscando implementarla de forma gradual a partir del año 2021 (Hoja de Ruta), tal como



surge de las páginas 12 y siguientes de la misma<sup>1</sup>. El objetivo de la Propuesta de Revisión se centró en dos grandes pilares, por un lado, que ANCAP mejore sus procesos y realidad empresarial, y por otro, revisar el funcionamiento de la cadena de combustibles y los negocios asociados, para: *“proponer una nueva regulación que introduzca elementos que persigan la eficiencia de todos los actores, públicos y privados. Dicha nueva regulación será definida por el Poder Ejecutivo y luego aplicada por la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (“URSEA”), quitando de ANCAP los elementos de regulación que aún mantiene.”*

En esta línea, determinó objetivos específicos para cada etapa de la revisión, todos ellos teniendo como norte *“la búsqueda de competitividad”* en el mercado. A estos efectos, para la Etapa Transitoria de la Propuesta de Revisión, se determinó que el Poder Ejecutivo encomendara a la URSEA la aprobación de ciertos reglamentos, entre ellos, el de Condiciones para ser Distribuidor Mayorista, Condiciones y requisitos para los Transportistas y Condiciones para Estaciones de Servicio. Dicha obligatoriedad fue efectivizada para la URSEA mediante el Decreto N° 137/021 de fecha 10 de mayo de 2021.

Así, tal como se reitera en las páginas 12 y 16 de la propuesta de reforma antedicha: *“El Poder Ejecutivo y la URSEA evaluarán la situación antes de pasar a la etapa siguiente”*.

En términos generales, se proyectaba una transición hacia un escenario final (etapa 3) con ANCAP vendiendo combustible al precio de paridad de importación y un mercado secundario sin márgenes prefijados, operando en libre competencia (aunque igual se preveía un esquema de “libertad vigilada”).

El Anteproyecto aquí sometido a Consulta Pública por URSEA, efectivamente estaba previsto como parte de la propuesta de Reforma presentada al Poder Legislativo en febrero de 2021, dentro del conjunto integral de acciones, medidas, cambios y reglamentaciones a realizar por el Poder Ejecutivo y la URSEA, muchos de los cuales, desafortunadamente, no han podido perfeccionarse a la fecha.

Por ello, entendemos que no puede desagregarse el presente Anteproyecto en forma aislada, sino como parte integral del conjunto armónico de medidas, acciones y reglamentaciones a concretar conjunta, progresiva y paulatinamente por cada etapa, para avanzar hacia una reforma, con la debida gradualidad, del sector de los combustibles.

Asimismo, es importante subrayar que, a nuestro entender, los cambios que introduce este Anteproyecto solo cobrarían relevancia en el marco de todos los demás ingredientes de la “Hoja de Ruta” y si se avanza en forma conjunta y coordinada con los restantes aspectos relativos a la regulación del mercado, que fueran exhortados por el Decreto N° 137/021, lo que no ha sucedido a la fecha. Nótese también que la “Hoja de Ruta” pautaba un orden para ir introduciendo normas que modificaran el funcionamiento de la cadena de distribución secundaria de combustibles, puesto que la secuencia tiene implicancias respecto al equilibrio de fuerzas entre los distintos actores de la cadena, y respecto a la posibilidad de que los cambios efectivamente generen mejoras de eficiencia y mayores beneficios para los consumidores.

Lamentablemente, ello no solo no ha ocurrido (escasos avances en la “Hoja de Ruta”), sino que no se han podido concretar a cabalidad la mayoría de las modificaciones y reglamentaciones

---

<sup>1</sup> Propuesta de Revisión del Sector de Combustibles Líquidos – Informe MIEM Enero 2021



propuestas desde el inicio para la Etapa Transitoria, hasta el momento.

Al final de cuentas, nos vemos en la obligación de reflexionar en cuanto al momento y contexto de la propuesta del presente Anteproyecto por URSEA, a lo cual entendemos, a priori, que no estarían dadas las condiciones necesarias, avances ni incentivos requeridos para la implementación del presente; sino que, por el contrario, el presente Anteproyecto, junto con el previsto en la Consulta Pública N° 70 de Movilidad de Puestos de Venta, alterarían significativamente el equilibrio de fuerzas entre los distintos actores de esta cadena sin contrapesos efectivos para dicha asimetría. El encadenamiento de cambios previsto en la “Hoja de Ruta” (del que los presentes Anteproyectos se apartan) respondía justamente a la necesidad de cuidar tal equilibrio, máxime teniendo en cuenta que se plantean cambios que formaban parte de las últimas etapas de dicha “Hoja de Ruta” (como el propuesto bajo la Consulta Pública N° 70 de Movilidad de Puestos de Venta en paralelo a la presente), sin haberse avanzado en otros que se consideraban previos y/o que estaban previstos en forma simultánea.

## **II) Consideraciones generales y transversales a todo el Anteproyecto.**

En primer lugar, abordaremos debajo la consideración de elementos, conceptos y premisas cuyas derivaciones, efectos y consecuencias horadan todo el Anteproyecto.

En tanto la presente respuesta a la Consulta Pública busca ser una sinopsis de los aspectos más relevantes identificados por DISA respecto al Anteproyecto, acompañamos como Anexo I a esta respuesta el Informe detallado de la Dra. Graciela Ruocco sobre la presente Propuesta. En dicho Informe, se desarrollan *in extenso* los distintos aspectos que se abordarán a continuación, y se exponen los fundamentos de la respuesta de DISA, los cuales deberán tenerse por reproducidos en el presente a cabalidad.

### **a) Naturaleza de la actividad de Distribución Mayorista de combustibles líquidos: Actividad Privada de Interés General.**

La actividad de Distribución Mayorista de combustibles líquidos se ha venido desarrollando satisfactoriamente y de manera segura en nuestro país desde la noche de los tiempos, incluso con anterioridad a la creación de ANCAP. Tal como lo menciona el Anteproyecto, es una actividad de libre competencia, la que, tal como señala DELPIAZZO es: “...una actividad privada no monopolizada por ANCAP, la cual por más de 30 años la reguló por medio de contratos celebrados con empresas privadas no estatales, incorporándose luego la Distribuidora Uruguaya de Combustibles S.A. (DUCSA) de carácter estatal por su pertenencia a ANCAP. En los mismos se pactó que ANCAP venderá a los Distribuidores los combustibles que se detallan, obligándose éstos a su reventa y distribución a los Agentes de su Sello y consumidores en todo el territorio nacional (cláusula I) en las condiciones económicas relativas al llamado Margen de Comercialización (Cláusula IV). Asimismo los Contratos de Distribución regularon, entre otros aspectos, el régimen de aperturas, clausura, traslado y operación de Puestos de Venta y Agencias (Cláusula V), el régimen de transporte de combustibles (Cláusula VI), el régimen de ventas (Cláusula VII), la facturación y pagos (Cláusula VIII) el arbitraje para la solución de



*diferencias (Cláusula XIX) y un estricto régimen regulatorio (Cláusula XX y anexos) ”<sup>2</sup>.*

En otras palabras, es una actividad de libre competencia y competencia de interés público o general (así lo indica la Ley 17.598), al amparo de la libertad, en este caso de empresa o libertad de comercio según lo previsto en nuestra Constitución (Arts. 7, 10, 36, 72 y 332).

Tratándose de una actividad privada de interés público, puede ser objeto de regulación, la que en un Estado de Derecho debe ser compatible con la libertad<sup>3</sup>.

En efecto, el ejercicio de la libertad de empresa, como principio derivado del principio de libertad, expresa también mandatos de optimización. Por ello su ejercicio debe respetar los límites que imponga la ley para proteger la salud, la seguridad y el orden público, entre otros objetivos legítimos, que tiene por finalidad proteger a las personas y a la sociedad. Pero es preciso remarcar la necesidad de equilibrio y proporcionalidad en tales límites.

El contenido esencial de la libertad de empresa no puede ser afectado, en cuanto se encuentra sustentado, y por ello estrechamente vinculado, al derecho de propiedad (que implica la libre disposición) y el derecho de libertad contractual con fines lícitos. Por ello no puede entenderse ni asegurarse la libertad de empresa sin sus fundamentos, que son el derecho de propiedad y el derecho de libertad contractual con fines lícitos.<sup>4</sup>

Así: *“no podemos hablar de libre mercado si no respetamos los contenidos básicos del derecho a la propiedad privada y la libertad de empresa ”<sup>5</sup>.*

#### b) Libertad de Empresa/Comercio y Principio de Reserva Legal.

En ejercicio de la libertad de empresa/comercio antes referida, los Distribuidores Mayoristas celebraron diferentes contratos con los estacioneros (Distribuidores Minoristas), en tanto titulares (los primeros nombrados) de los Puestos de Venta de Combustible oportunamente adjudicados en sendos procedimientos competitivos; tratándose, ambas partes, de personas físicas y/o jurídicas de carácter privado en ejercicio de la plena autonomía de su voluntad.

El derecho a la libre contratación se concibe como el acuerdo o convención de voluntades entre dos o más personas naturales y/o jurídicas para crear, regular, modificar o extinguir una relación jurídica de carácter patrimonial. Tal derecho garantiza prima facie: a) autodeterminación para decidir la celebración de un contrato, así como la potestad de elegir el co-celebrante; b) autodeterminación para decidir de común acuerdo, la materia objeto de regulación contractual.

Es claro entonces, que, de conformidad con lo previsto en el artículo 7º de la Constitución de la República, los derechos legítimamente adquiridos por los Distribuidores Mayoristas, sólo pueden ser limitados POR LEY, en sentido orgánico formal –esto es, un acto legislativo, dictado por el Poder Legislativo, siguiendo el procedimiento de sanción de las leyes, previsto en los artículos

<sup>2</sup> DELPIAZZO, Carlos. *Derecho Administrativo General y Especial. Tomo IV. Parte Especial. Volumen 2. Actividad Prestacional y Económica del Estado.* La Ley Uruguay. Montevideo. 2022. p. 632.

<sup>3</sup> RISSO FERRAND, Martín *Derecho Constitucional.* FCU. Montevideo, 2006, p.729

<sup>4</sup> Cfr. STUCCHI, P. op. cit. p. 38.

<sup>5</sup> LÓPEZ DE LERMA, Josep. “La Constitución económica liberal como garantía del libre mercado. Los derechos de propiedad privada y libertad de empresa”. *Estudios de Deusto*, 64 (1), 2016, p. 54



133 y siguientes de la Carta–, que sea, además, dictadas por RAZONES DE INTERÉS GENERAL. Ello mismo aplica a los derechos emergentes de los contratos celebrados entre los Distribuidores Mayoristas y los estacioneros.

El presente Anteproyecto, no cumple con el concepto de Ley en sentido orgánico formal, en tanto no se trata de un acto dictado por el Poder Legislativo, de acuerdo con el procedimiento establecido en la Constitución para la sanción de las leyes. Tampoco es un reglamento de ejecución, que facilite el cumplimiento de una ley en la materia. Y aunque pudiera considerarse tal, en sentido amplio, no resulta admisible que imponga modificaciones o intromisiones en la relación con los Distribuidores Mayoristas, y la de éstos con los estacioneros, imponiéndoles en este último caso, por ejemplo, la actividad de control sobre su actuación, ni haciéndolos responsables por la continuidad del abastecimiento. Los contratos que el Mayorista celebra con los Minoristas, constituyen manifestación de la autonomía de la voluntad de las partes, y no existen razones de interés general que puedan invocarse para una intromisión en ellos de la naturaleza que aquí se proyecta.

Al entender de RISSO: “(...) sólo por ley formal podrá establecerse una limitación y a su vez, como requisito material, se requiere que la limitación legal esté fundada en razones de interés general. Así, tanto la actividad individual en el ejercicio de esta libertad, como las empresas que se constituyan en mérito a la misma, están sujetas a una serie de limitaciones legales variadas, ya sea en cuanto a su funcionamiento, formalidades para su actuación, etc.”.<sup>6</sup>

Para ello, la doctrina ha sido conteste en establecer que ninguna de las manifestaciones del derecho a la libertad de empresa puede ser intervenida mediante regulación no proveniente de la ley, y aun la propia actividad legislativa se encuentra limitada por el contenido esencial de ese derecho, a riesgo de desnaturalizar el derecho mismo.

Si bien es cierto el hecho de que URSEA tiene asignada por ley potestades de control en la materia, debiendo velar por el cumplimiento de la normativa, y que ello no excluye a las obligaciones y responsabilidades que le caben al distribuidor mayorista, en lo que respecta a las entidades integrantes de su cadena de distribución; no es menos cierto que un exceso reglamentario del Regulador se advierte cuando se rebasan las posibles actividades que, razonable y ponderadamente, corresponden al Distribuidor Mayorista.

Así lo ha manifestado el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en oportunidad de examinar la legalidad del Reglamento de Suministro de Información Contable con Fines Regulatorios del Sector Distribución de Combustibles Líquidos, aprobado por Resolución de URSEA N° 246/022 (Sentencias del TCA N° 498/2024 y 617/2024).

En el caso ut supra referido, similar al que aquí nos ocupa, fue clara la postura del Tribunal en cuanto a que el acto reglamentario lesiona la libertad de industria y comercio regulada por el art. 36 de la Constitución de la República, cuando se extralimita en el ejercicio de potestades que en modo alguno le habilitaban a establecer imposiciones o limitaciones a la actividad comercial que deben realizar las empresas Distribuidoras Mayoristas, así como respecto de las empresas Minoristas, alcanzando aspectos que exceden notoriamente el marco competencial de la URSEA.

En dicha instancia, el Tribunal consideró que: “no se trataba de un típico reglamento de ejecución

---

<sup>6</sup> RISSO FERRAND, Martín *Derecho Constitucional*. FCU. Montevideo, 2006, p.232



de ley, que “(...) se dicta con el motivo de que existe una ley a ejecutar y con la finalidad de ejecutarla; para decirlo con las palabras de nuestra Constitución, con la finalidad de ejecutarla y hacerla ejecutar.” (Sentencia TCA N° 498/2024).

Entonces, el Anteproyecto objeto de la presente Consulta Pública, exorbita de igual forma “(...) el marco o alcance estipulado por el art. 2° de la Ley 17.598, en tanto la limitación de derechos es, por imperio constitucional, materia reservada a la ley. Claramente, URSEA al dictar el reglamento cuestionado actuó por fuera del marco de su competencia, es decir, sin poder jurídico habilitante para restringir el goce de derechos constitucionalmente reconocidos”. (Sentencia del TCA N° 498/2024).

**En consideración del análisis precedente, podemos concluir preliminarmente que resulta ilegítima la intromisión del presente Anteproyecto en el contenido de los Contratos de las Distribuidoras Mayoristas con los estacioneros. Ello, por cuanto se vulnera el principio de “reserva legal”, al limitarse el derecho de distribución de combustibles, en tanto manifestación de la libertad de empresa, constitucionalmente protegida como actividad libre, sin que exista una Ley dictada por razones de interés general que habilite dicha limitación.**

**Lo mismo cabe referir con respecto a la posibilidad de URSEA de revisar los Contratos celebrados y establecer condiciones adicionales o adoptar acciones pertinentes (Art. 18 del Anteproyecto), lo cual supone una intromisión ilegítima en la autonomía de la voluntad de las partes, constitucionalmente protegida.**

**Asimismo, y como profundizaremos debajo, resulta ilegítima la imposición a cargo del Distribuidor Mayorista de la obligación de efectuar controles que refieren a actividades de terceros. Lo anterior supone una extralimitación, por parte del regulador, en el ejercicio de potestades que en modo alguno le habilitaban a establecer imposiciones, o limitaciones a la actividad comercial que deben realizar las empresas distribuidoras mayoristas, así como respecto de las empresas minoristas, alcanzando aspectos que exceden notoriamente el marco competencial de la URSEA.**

**En lo que respecta a la limitación del autotransporte en cabeza de las Distribuidoras Mayoristas (Art. 20 del Anteproyecto), ello también resulta ilegítimo, no solamente por cuanto resulta contrario al principio de reserva legal, al restringir un derecho por vía reglamentaria, sino que también transgrede el principio de igualdad ante la ley (artículo 8° de la Constitución de la República).**

- c) Titularidad del derecho de propiedad sobre las Bocas de Expendio por parte de las Distribuidoras Mayoristas – Seguridad Jurídica.

La titularidad del derecho de propiedad sobre las Bocas de Expendio/Licencias de Operación de las Estaciones de Servicio por parte de las Distribuidoras Mayoristas, es una realidad que se remonta a la noche de los tiempos, sobre cuya discusión/cuestionamientos ya fueron zanjados y dilucidados oportunamente en tiempos pretéritos.

Desde la regulación del sector promovida y ejercida por ANCAP durante los últimos 40 años, a



través de Contratos de Distribución con las Distribuidoras Mayoristas, entre otros instrumentos, es una realidad irrefutable que la titularidad y ejercicio del derecho de propiedad sobre las Bocas de Expendio es de las Distribuidoras Mayoristas. Estas últimas son las titulares de la totalidad de su red de Estaciones.

A mayor abundamiento, la habilitación para la instalación de puestos de venta de combustible (en términos del derecho administrativo) es una autorización, que podemos definir como el acto administrativo por el que, como consecuencia de la superación de un control previo sobre su conformidad con determinadas normas y con un interés público, se permite realizar una concreta actividad puramente privada. Es decir, la autorización remueve el obstáculo jurídico para ejercer un derecho preexistente de los particulares a desarrollar la actividad.

Esta autorización supone un control cuya superación permite el ejercicio de un derecho que ya tenía antes el solicitante, un derecho preexistente, a diferencia de lo que sucede con las concesiones<sup>7</sup>. Una vez otorgada la autorización se habilita el ejercicio del derecho preexistente, y la Administración, con la “excusa” de la regulación, no puede desconocer los derechos cuyo ejercicio torna posible esa habilitación, sino sólo en cuanto cambian las circunstancias, por ejemplo en lo que refiere a la protección del medio ambiente en la prestación del servicio.

Aunque para el ejercicio de una actividad comercial o industrial se exija el cumplimiento previo de ciertos requisitos y formalidades, o aún mismo la obtención de autorización administrativa, aquella no deja de ser una actividad amparada en la libertad de trabajo, que supone un derecho individual en quien pretenda ejercerla.<sup>8</sup>

También es cierto que se pueden extinguir los efectos de una autorización como sanción por la comisión culpable de una infracción administrativa, por el hecho de que el autorizado ha dejado de cumplir los requisitos necesarios para contar con ella o incumple las condiciones a que estaba sometida. No obstante, manteniéndose las condiciones que habilitaron el otorgamiento de la autorización, la nueva regulación no puede desconocer el derecho adquirido, esto es, la estabilidad del derecho en cuanto al fondo.

En tal sentido, la nueva regulación no puede, de ninguna manera, prohibir el ejercicio de la actividad ya autorizada sin indemnización, como así tampoco desconocer su calidad de derecho adquirido, transformándolo en un derecho debilitado, con carácter provisorio.

En pro de la seguridad jurídica, cabe partir de la regla general de la irrevocabilidad o «intangibilidad» de los actos administrativos favorables. Incluso, si medió un cambio normativo, el principio general de la irretroactividad de las normas restrictivas de derechos abunda en esa dirección. Con ese planteamiento, se llega a la conclusión de que sólo cabrá revocar o modificar la autorización concedida asignándole un carácter provisorio, cuando lo prevea una ley y, de ordinario, con indemnización.

No se trata, pues, de que el autorizado tenga una patente de curso petrificada, sino que sólo la ley podría alterar su situación, pero en tal caso deberá recibir una indemnización.

En tal sentido, la Adjudicación de los puestos de venta de combustible al Distribuidor Mayorista

---

<sup>7</sup> Cfr. REBOLLO, M. op. cit., pp. 185.

<sup>8</sup> Cfr SAYAGUÉS LASO, E., op. cit. p. 95-96.



no solamente suponen la declaración de que cumple con las exigencias oportunamente requeridas, sino que, al remover el obstáculo jurídico al ejercicio de su derecho preexistente, se generó una situación económica en su patrimonio que debe ser respetada de la misma forma que deben respetarse los derechos adquiridos por el adjudicatario en una licitación pública.

No cabe duda alguna acerca de la Estabilidad de los derechos que adquiere quien resultara adjudicatario en tales procedimientos competitivos.

**Por ende, como se desarrolla infra, los titulares de las autorizaciones/bocas de distribución de combustible en los puestos de venta habilitados son los Distribuidores Mayoristas, por haber sido los adjudicatarios en los procedimientos competitivos celebrados, cuyos derechos adquiridos no pueden ser vulnerados por disposiciones reglamentarias, por el principio de irretroactividad de las disposiciones reglamentarias restrictivas o lesivas de derechos.**

**Los principios de legalidad, jerarquía normativa, publicidad de las normas, irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos y la interdicción de la arbitrariedad, se resumen en la idea de Seguridad Jurídica.**

d) Precarización de la actividad de Distribución Mayorista – Derechos Adquiridos.

A raíz de lo antes expresado, solo se puede concluir en la ilegitimidad de la solución contenida en el presente Anteproyecto, el cual haría precaria la autorización para la distribución, transformándola en provisoria (Arts. 4, 14, 24 y 25 del Anteproyecto), cuando las Distribuidoras Mayoristas compitieron y resultaron adjudicatarias, realizando además las inversiones que ofertaron para su selección. La irretroactividad de las disposiciones reglamentarias es absoluta en el caso de las de carácter restrictivo o lesivo de derechos, como la que nos convoca aquí.

De dichos presupuestos y elementos, comunes a todo acto administrativo, interesa especialmente, en el tema de los límites de la actividad reglamentaria, el examen de la competencia. Dicho elemento constituye una medida en que la actividad estatal –en el caso, reglamentaria– está distribuida entre los distintos órganos del Estado (en sentido amplio); y como dimensiones de esa competencia, tiene especial relevancia el examen de la atribución de la potestad reglamentaria a diversos órganos estatales y de la materia en que esa potestad puede ejercerse.

En el caso, URSEA no es competente para limitar derechos mediante el dictado de reglamentos, no sólo porque eso resulta violatorio del principio de reserva legal, al limitar derechos sin que exista una ley dictada por razones de interés general, sino porque desconoce derechos legítimamente adquiridos.

**En complementación con lo antedicho, la estabilidad del derecho adjudicado, impide conferir carácter precario a las autorizaciones concedidas a las Distribuidoras Mayoristas, por resultar violatorio de los derechos legítimamente adquiridos.**

e) Poder Sancionatorio de URSEA. Uso de Tipos Infraccionales Abiertos y Discrecionalidad.





Nuevamente corresponde hacer referencia al principio de reserva de ley o de legalidad, aplicable al presente Anteproyecto en su totalidad, y en particular sobre este caso, con referencia a los Artículos 11 y 12 del mismo. Como correlato natural del principio antedicho, encontramos el principio de tipicidad, que cumple nada más ni nada menos que la función de garantía de la seguridad jurídica, para que el sujeto pueda prever las consecuencias de su conducta<sup>9</sup>.

El menor rigor en la aplicación del aforismo latino ‘*nullum crimen sine lege*’ en el campo del poder sancionatorio administrativo con relación al del Derecho Penal, esto es, la flexibilidad en la apreciación de la descripción de las conductas (punibles), no puede dar lugar a la arbitrariedad, situación que eventualmente podría pretender ampararse en una valoración discrecional de los hechos que dan lugar a la sanción.

En efecto, lo que no se exige a la ley formal –esto es, la previsión específica y concreta de las conductas que constituyen una infracción–, sí se exige al reglamento, no pudiendo el mismo dejarse librado a la discrecionalidad del aplicador.

Como regla, no basta que la norma reglamentaria sancione con carácter general el incumplimiento de las obligaciones en ella establecidas. La tipicidad exige una descripción legal de la conducta, que puede ser completada por el reglamento, a la que se conectará una sanción específica.<sup>10</sup>

Un reglamento genérico que estableciera meramente que el incumplimiento de sus disposiciones será sancionable, –como el proyectado en todos los numerales del artículo en examen (Arts. 11 y 12 del Anteproyecto)–, es violatorio de los principios de legalidad, tipicidad y seguridad jurídica.

Así, incluso, una primera dimensión del principio de presunción de inocencia, desde la perspectiva administrativa, se encuentra en un plano abstracto y se dirige a evaluar si una conducta concreta encaja como prohibida, y si, por ello, resulta punible o no, en el marco de un procedimiento administrativo sancionador.

En el contexto sancionador, el principio de tipicidad se hace cargo del respeto del principio de libertad, pues una conducta imputada en un caso concreto como infractora, pero respecto de la cual no existe claridad o certeza de prohibición, debe mantenerse considerada bajo el ámbito del principio de libertad. Ello protege a las personas frente a cualquier intento de atribuirle la comisión de una conducta aparentemente prohibida, pero que carece de prohibición previa, es decir, que no está tipificada.<sup>11</sup>

**En este sentido, los tipos abiertos de infracciones proyectadas en materia sancionatoria, que habilitan la revocación de las autorizaciones expedidas en supuestos de incumplimientos graves o reiterados a la normativa vigente, contravienen el principio de tipicidad, sin cobertura legal.**

**Ello permitiría a la URSEA una discrecionalidad desmedida a la hora de aplicar la norma en ejercicio del poder sancionatorio, transformando la discrecionalidad de su actuación en arbitrariedad, lo que determina que la previsión normativa sea contraria a la seguridad**

<sup>9</sup> RUOCCO, Graciela. “Principios de legalidad, tipicidad y de prescripción en materia de actividad sancionatoria de la Administración”. Estudios de Derecho Administrativo. N° 2. La Ley Uruguay. 2010, p. 134.

<sup>10</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA / T.R. FERNÁNDEZ, Curso de Derecho administrativo, 1993., II, p. 176.

<sup>11</sup> STUCCHI, P., op. cit. p.34



jurídica y la certeza que cabe exigir en la formulación de las infracciones administrativas.

La posibilidad de conocer las normas, la prohibición de darle efecto retroactivo en tanto perjudique derechos, permite que los ciudadanos como inversores sepan a qué atenerse.

f) Circunscripción exclusiva a la Distribución Mayorista.

Sin perjuicio de que en el Anteproyecto se realiza alguna mención a otros eslabones de la cadena (como el Artículo 5º -no obstante ser programático-), este solamente se circunscribe a establecer las condiciones requeridas para la autorización de la Distribución Mayorista de combustibles líquidos, sujeto incluso a revocación de la autorización, en caso de incumplimiento. Es de recibo que se establezcan reglamentaciones con el objetivo de dar certeza jurídica; no obstante, al igual que lo antes expuesto en las Consideraciones Previas, no puede existir exceso de derecho en la reglamentación, ni tampoco contemplarse aisladamente un solo eslabón de la cadena de la Distribución Secundaria, sino que debe contemplarse al sector integralmente, con uniformidad de criterios, requisitos, responsabilidad y equidad.

A modo de ejemplo, se contemplan condiciones para los Contratos entre Distribuidores Mayoristas y Minoristas, pero sólo sobre los primeros recaería el riesgo de incumplimiento, responsabilidad y posibilidad de revocación del permiso/autorización para ejercer la actividad.

Es indispensable que la regulación se conciba de manera integral. Las condiciones para ser distribuidor mayorista, distribuidor minorista y transportista, así como eventualmente sus remuneraciones/márgenes, entre otros aspectos, deben concebirse y formalizarse en simultáneo y con uniformidad de criterios, de forma de garantizar la consistencia entre todos los elementos y evitar contradicciones a ser subsanadas posteriormente.

g) Inclusión de actividades y/o requisitos ajenos o que exceden los necesarios para establecer las condiciones para desarrollar la Distribución Mayorista.

Asimismo, vislumbramos que el Anteproyecto establecería exigencias que, a nuestro entender, exceden de lo razonablemente necesario y exigible a estos fines, a saber:

- Memoria Plan de negocios: Esta información se considera confidencial o bien protegida por el secreto comercial o de negocios. Su divulgación podría resultar útil para un competidor y causar serios daños comerciales a las empresas.
- Documentación que acredite que se cuenta con los conocimientos y el personal capacitado para que los Puestos de Venta que conformen la Red cumplan, desde su construcción, adecuaciones, modificaciones y operación, con el Reglamento de Seguridad de Instalaciones y Equipos Destinados al Expendio de Combustibles Líquidos: Este requisito innova con mayores exigencias respecto de lo vigente por el Reglamento de Seguridad antes citado.
- Puestos Autoconsumo (Art. 19): Entendemos que las previsiones contenidas en el referido artículo sobrepasan el límite de lo razonable en cuanto a la responsabilidad de la Distribuidora Mayorista respecto a los Puestos Autoconsumo, exigiendo controles indefinidos sobre terceras partes para evitar la enajenación de productos a otros terceros.



Como adelantábamos ut supra, resulta manifiestamente improcedente la consagración a cargo de las Distribuidoras Mayoristas de la obligación de realizar controles que refieren a la actividad de terceros. Estas labores de fiscalización son competencia y responsabilidad de URSEA, no debiendo ser trasladadas a las Distribuidoras Mayoristas.

- Transportistas – Flete Combustible (Art. 20): El presente artículo parece limitar o restringir las actividades de transporte/flete de combustibles exclusivamente a los Transportistas, exigiendo, además, un registro del Transportista ante URSEA (inexistente a la fecha) y la celebración de un Contrato. A nuestro entender, resulta antijurídica esta limitación a que las Distribuidoras Mayoristas realicen la actividad de transporte de combustibles (autotransporte). Desconocemos en qué consistirá el Registro de URSEA para Transportistas de Combustible y sus exigencias; de la propia etimología, parecería que se trataría de un Registro administrativo, abierto y libre, a diferencia de la Autorización Previa requerida para la Distribución Mayorista, lo cual no parecería equitativo. Asimismo, se exige que el vínculo entre el Transportista y la Distribuidora Mayorista sea contractual, formalidad que aparece, prima facie, como innecesaria, cumplida la exigencia anterior.

Además, esta previsión debería armonizarse con la prevista en el Artículo 5° sobre autorizaciones, en especial considerando el statu quo a la fecha sobre el Transporte de combustibles.

- Información Contable, Financiera y Precios (Art. 22): En honor a la brevedad, reiteramos aquí vía referencia, los argumentos esbozados sobre el capítulo II literal b) sobre la Libertad de empresa/Comercio y Principio de Reserva Legal aplicables al caso. Entendemos que gran parte de la información solicitada es información sensible, protegida por deberes de reserva y confidencialidad bajo la relación contractual vigente entre los Distribuidores Mayoristas y Minoristas. No obstante lo anterior, tampoco se visualiza el nexo causal existente entre la información contable, financiera y precios con los requisitos para el desarrollo de la Distribución Mayorista, que justifique dicha exigencia; ni la premura para la presentación de dicha información en los primeros 5 días hábiles de cada mes. Respecto de la información de volúmenes de combustibles adquiridos desde Plantas de Despacho aquí solicitada (punto I del artículo), es ANCAP quien debería proporcionar la misma al Regulador, de corresponder de acuerdo a derecho. A su vez, bajo la metodología actual de fijación de precios del mercado, la información veraz y definitiva del precio de venta al consumidor final sería información en poder de los Distribuidores Minoristas.
- Registro de Grandes Clientes, Autoconsumo y sus volúmenes (Art. 23): Reiteramos, en este punto, las consideraciones ya formuladas con relación a la Información Contable, Financiera y Precios.

#### h) Objetivos buscados por la Reforma del Mercado de los Combustibles.

Haciendo estribo en todo lo expuesto precedentemente, DISA reafirma su compromiso en la búsqueda de eficiencias, en la generación de una mayor competencia leal en el sector y que contribuya a una mayor competitividad de los sectores productivos de nuestro país; sin embargo, no vemos reflejados dichos principios y objetivos en el presente Anteproyecto.

En especial, no se visualiza cómo las modificaciones propuestas beneficiarían al consumidor



final, en la medida en que su implementación supondría mayores costos y sobrecarga administrativa y operativa a las Distribuidoras Mayoristas inconducentemente. Es decir, estos cambios aislados, no necesariamente acarrearán beneficios para los consumidores finales. En definitiva, aumentaría la competencia de las Distribuidoras Mayoristas por las estaciones más atractivas, pero en ausencia de otros cambios en el marco regulatorio, al no introducirse ningún incentivo, éstas probablemente seguirán manteniendo el precio de venta al público minorista en el máximo regulatorio, sin rebaja alguna del precio al consumidor final.

### **III) Consideraciones específicas sobre el texto del Anteproyecto propuesto.**

Sin perjuicio de todas las consideraciones anteriores, detallamos debajo consideraciones y comentarios específicos sobre el texto del articulado propuesto en el Anteproyecto.

#### a) Definiciones (Art. 3).

Se realiza una nómina de definiciones de términos a emplear para la interpretación del Anteproyecto, de los cuales corresponde precisar lo siguiente:

- Se incluyen definiciones particulares de términos generales: “Consumo Mensual” se lo limita únicamente a volúmenes de un Gran Cliente, cuando puede utilizarse en forma general adicionando la aclaración que corresponda según su utilización (Consumo mensual de: Gran Cliente, Estación, Distribuidora, etc.).
- Se incluyen como definiciones términos/aspectos de la Distribución Secundaria No Reglamentados por URSEA: Algunos términos incluidos en este Artículo 3° contienen una definición programática, como en el caso de “Gran Cliente”, lo cual deja sin parámetro claro de qué puede entenderse por Gran Cliente, en tanto este aspecto no fue regulado/determinado luego de la anterior regulación bajo los Contratos de Distribución con ANCAP ahora extinguidos. Lo mismo cabe referir respecto a los consumidores con Puestos de Autoconsumo; no es claro si se está refiriendo a las pretéritas Bocas de Consumo bajo los Contratos de ANCAP, que debían cumplir con determinadas exigencias mínimas de volúmenes promedio de consumo, o a una definición general sin condiciones.
- Se incluyen menciones de la Distribución Secundaria No Reglamentados por URSEA: Este sería el caso del Almacenamiento intermedio, mencionado en el Artículo 13°. Aspecto no regulado por URSEA.

#### b) Sobre el otorgamiento, requisitos y mantenimiento de la Autorización del Distribuidor Mayorista (Art. 6 y 7 del Anteproyecto).

Sin perjuicio de lo antes expresado en el literal d) del capítulo II, detallamos algunas consideraciones sobre estos artículos a continuación:



i) Capacidad Técnica: Sin duda la experiencia en el sector es un componente importante de las credenciales requeridas para la operación en el sector, pero no es el único factor que determina la idoneidad técnica en la materia. La Distribución Mayorista de combustibles es una industria de alta complejidad, capital intensivo, con altos estándares de seguridad y tecnología aplicada, lo cual no solamente se cimienta con experiencia, sino con inversión, planificación, certificaciones (ISO/UNIT etc.), estandarización de procesos, mejora continua y capacitación. Del mismo modo, el mero hecho de contar con la asistencia técnica y operación de un tercero ajeno a la operación por vía contractual, que sí cuente con la experiencia requerida arriba, no puede ser determinante para la acreditación de la idoneidad técnica suficiente.

ii) Solvencia Financiera: Entendemos que la exigencia resulta al menos difusa o abierta en sus determinaciones. La normativa proyectada no establece parámetros objetivos al respecto, los que, necesariamente deben contemplar una referencia cierta con la red de puestos, volúmenes estimados a distribuir, inversiones, gastos, personal, etc. Como está planteada, la redacción de este requisito implica una total discrecionalidad de URSEA para la evaluación de la solvencia financiera del solicitante, sin siquiera diferenciar entre recursos propios y recursos obtenidos a través de financiamiento externo.

iii) Memoria del Plan de Negocios, Recursos Humanos, e Instalaciones que se pondrán al servicio de la actividad, relación detallada de la Red de Puestos de Venta con la que operarán, y los elementos necesarios para ofrecer garantías de seguridad de suministro: No obstante reiterar lo antes dispuesto respecto al Plan de Negocios y lo sensible de dicha información, entendemos correspondería aclarar qué se entiende por instalaciones al servicio de la actividad y qué bienes/activos quedan comprendidos (¿estaciones, tanques subterráneos, surtidores, cisternas, transporte, almacenamiento intermedio, oficinas, etc.?).

Misma interrogante corresponde respecto a los elementos necesarios para ofrecer garantías de seguridad de suministro. Atento a que la Distribución Primaria de los combustibles en nuestro país es monopólica a cargo de ANCAP (es decir, la importación, refinación y suministro primario en refinería o plantas de despacho del combustible), es necesario aclarar y delimitar dicha exigencia, mínimamente en lo que le corresponda a cada eslabón de la cadena. La experiencia pasada ha demostrado que, en casi la totalidad de los casos, los inconvenientes/eventos que han amenazado el abastecimiento/suministro de los combustibles, refieren a medidas gremiales de los funcionarios de ANCAP, Transportistas, u otros sucesos en la Distribución Primaria a cargo de ANCAP, fuera de eventuales casos excepcionales de insolvencia de Distribuidores Minoristas; todos estos, fuera de la órbita de control de las Distribuidoras Mayoristas. En consecuencia, no corresponde que los riesgos asociados a su incumplimiento sean trasladados in natura a las Distribuidoras Mayoristas.

c) Terminación y Revocación de las Autorizaciones (Art. 10 a 12 del Anteproyecto):



Con relación a las previsiones proyectadas sobre la terminación y revocación de las autorizaciones, nuevamente, a efectos de una mayor síntesis, referimos in totum a las expresiones vertidas en el literal d) y e) del capítulo II del presente, aplicables al aspecto en examen.

Sin perjuicio de lo anterior, considerando la relevancia de estos supuestos para el desarrollo de la actividad, resulta indispensable que su aplicación se ajuste estrictamente a las condiciones y procedimientos previstos en el ordenamiento. En tal sentido, es fundamental que se determinen con precisión los criterios objetivos y mecanismos de actuación aplicables. A modo de ejemplo, en lo que respecta a la terminación de las autorizaciones, resultaría necesario aclarar si su constatación corresponde exclusivamente a la Administración de oficio, requiere instancia de parte, o ambas posibilidades coexisten.

Asimismo, deberían delimitarse con exactitud las causales que pueden dar lugar a la terminación, evitando la inclusión de conceptos jurídicos indeterminados que comprometan la seguridad jurídica. Dado el impacto significativo que puede derivarse de la terminación de una autorización, su regulación debe ser estricta y taxativa, sin margen para interpretaciones discrecionales que puedan generar incertidumbre o arbitrariedad.

En particular, las referencias a prácticas discriminatorias en perjuicio de otros agentes o de los consumidores finales, deben contar con una definición precisa y objetiva, estableciendo con claridad la autoridad competente para su determinación y verificación. La ausencia de estos elementos comprometería los principios de legalidad y tipicidad que deben regir cualquier regulación en la materia.

d) Sobre la promoción de la competencia leal, integración vertical e integración horizontal (Arts. 8 y 9).

Tal como podrán apreciar in extenso y en profundidad del informe adjunto como Anexo I de la Dra. Ruocco, resumimos que, la única competencia atribuida por la ley a URSEA en materia de defensa de la competencia, es la de autorizar concentraciones económicas, y no la de adoptar medidas restrictivas como las propuestas, para lo que además, como dijimos, se requiere ley, por ser restrictiva de derechos. Ergo, URSEA no es competente para adoptar las medidas restrictivas contenidas en el Artículo 8° del Anteproyecto.

Asimismo, nuevamente corresponde que por vía referencial se consideren aplicables a este caso lo previsto en los literales b) y e) del capítulo II más arriba, respecto a la Reserva Legal y al Poder Sancionatorio de URSEA, el Uso de Tipos Infraccionales Abiertos y Discrecionalidad. Es decir, las restricciones aquí propuestas en el Art. 8° del Anteproyecto deben respetar los principios del derecho administrativo sancionatorio, su debida reserva legal y no pueden prever fórmulas abiertas o indeterminadas (tipos infraccionales en blanco/abiertos) a libre albedrío o discrecionalidad exclusiva del análisis y determinación de URSEA. Por una parte, se pretende promover la inversión en el sector, y por otra, se horada la seguridad jurídica mediante restricciones y limitaciones indeterminadas, a resolverse a juicio exclusivo y discrecionalmente por la URSEA, sin estándares o parámetros específicos, poniendo en tela de juicio el principio de legalidad y buena fe.

Tampoco visualizamos cómo se armonizarían las presentes disposiciones con las ya previstas por



la Resolución 377/022 y sus rectificativas de URSEA, sobre aperturas y traslados de Estaciones de Servicio; si el Anteproyecto en consulta derogaría dicha Resolución o cómo se amalgaman los mismos, de corresponder.

Del mismo modo, resulta imposible soslayar que actualmente existe una Reglamentación significativamente restrictiva a la integración vertical de los negocios de las Distribuidoras Mayoristas (Resolución 378/022 de URSEA), limitando en 4 el número de Estaciones de Servicio que pueden operar en forma propia (COCO's). Nuevamente, las restricciones, requisitos y reglamentación recaen exclusivamente sobre las Distribuidoras Mayoristas. Si la intención de URSEA era la de derogar la restricción vigente prevista en la Resolución 378/022, mediante el presente Anteproyecto, resulta necesario que así lo aclare la Unidad, en especial de acuerdo con lo previsto en el Artículo 2° del Anteproyecto.

Por si ello fuera poco, son notorios los casos de integración horizontal en la Distribución Minorista, a través de grupos económicos que poseen numerosas estaciones de servicio en determinadas zonas geográficas o ciudades, con cuotas de mercado relevante (en algunos casos superiores al 50 % incluso en una misma ciudad/jurisdicción), de igual o distintos sellos. En tal sentido, no parece simétrico el trato regulatorio respecto a potenciales concentraciones verticales y horizontales, en especial a la luz del punto II del Artículo 8° del Anteproyecto que prevería limitaciones exclusivas a los Distribuidores Mayoristas. A su vez, tampoco queda explicitado si la integración horizontal entre distribuidores minoristas sería objeto de control previo como concentración según el marco legal de promoción y defensa de la competencia.

e) Sobre el alcance y obligaciones específicas para la Distribución Mayorista (Arts. 13 a 21 del Anteproyecto)

i) Condiciones particulares para los Contratos entre Distribuidores Mayoristas y Distribuidores Minoristas:

Corresponde previamente nuevamente trasladar las expresiones vertidas arriba en los literales a) y b) del capítulo II, así como también en forma pormenorizada en el Informe adjunto como Anexo I a la presente respuesta.

En el artículo 14° del Anteproyecto, URSEA establece que: *“el ejercicio de esta actividad se regirá conforme a las condiciones contractuales que se pacten entre los Distribuidores Mayoristas y sus contrapartes”*, lo cual, en principio, parecería abogar por que los Agentes libremente acordarían mutuamente los términos y condiciones de sus respectivos Contratos. Sin embargo, inmediatamente después, en los artículos 16° a 18°, el Anteproyecto establece condiciones restrictivas específicas que deberán contemplar dichos Contratos, coartando así la autonomía de la voluntad de las partes contratantes para establecer libremente sus términos y condiciones, contraviniendo el principio de reserva legal.

Así, el Anteproyecto obliga a establecer las siguientes condiciones/restricciones en los Contratos



entre Distribuidoras Mayoristas y Distribuidoras Minoristas:

- a. Vigencia: La cual deberá limitarse a 5 años.
- b. No pueden establecer cláusulas que sean restrictivas o limitantes de la libre competencia.
- c. No se podrá exigir a los Distribuidores Minoristas, para la celebración de los contratos, condiciones ajenas a las actividades vinculadas al manejo y compraventa de Combustibles Líquidos, como la instalación de tiendas de conveniencia, lavaderos, entre otras. En todo caso, dichas condiciones podrán ser acordadas libre y equilibradamente entre las partes.
- d. Deberá publicarse un resumen de las principales condiciones de vinculación vigente con los integrantes de su cadena, a fin de que los Distribuidores Mayoristas conozcan sus términos y estén en condiciones de ofertar mejores condiciones a los Distribuidores Minoristas;
- e. La URSEA podrá revisar los contratos celebrados entre los Distribuidores Mayoristas y los Distribuidores Minoristas y establecer condiciones adicionales a las señaladas con anterioridad y adoptar las acciones pertinentes.
- f. Condiciones para su terminación.
- g. Responsabilidades en cuanto a la inversión en los Puestos de Venta.
- h. Régimen de propiedad o uso de los bienes.
- i. Programación de Pedidos.
- j. Condiciones crediticias y plazos de crédito.

Analicemos brevemente cada uno:

- a. Vigencia: La cual deberá limitarse a 5 años.

Resulta imposible pasar por alto que la presente restricción, estaría limitando un derecho de raigambre constitucional como el de libertad para contratar y fijar por mutuo acuerdo entre partes los términos y condiciones de su vinculación contractual, sin ley que expresamente confiera dicha facultad, basada en razones de interés general, tal como se expone pormenorizadamente ut supra y en el Anexo I. Entendemos que la presente restricción implica una intromisión ilegítima en la autonomía de la voluntad de los particulares para contratar, estableciendo parámetros contrarios a los establecidos por la Constitución y la ley, en violación al principio de igualdad.

Asimismo, y no obstante lo anterior, debe tenerse presente la relevancia operativa, económica y financiera de la presente limitación, frente al repago/amortización de inversiones, créditos, responsabilidad, entre otros; lo cual, al final de cuentas, resultaría perjudicial para el desarrollo de las mismas, ampliación de la red y generación de mayores inversiones, afectando a los Distribuidores Mayoristas, Minoristas, al servicio y al consumidor final. Tampoco se ha dado a conocer cuál es el fundamento específico detrás de la elección del plazo de 5 años como máximo, o si se trata de una arbitrariedad su determinación; así como también, podría resultar razonable distinguir entre Estaciones de Servicio nuevas y las ya existentes.





- b. No pueden establecer cláusulas que sean restrictivas o limitantes de la libre competencia.

Nuevamente nos encontramos frente a definiciones programáticas, abiertas a la libre interpretación y discrecionalidad tanto de los Agentes como de la URSEA. Esta obligación de no hacer, no sólo resulta en una intromisión ilegal al igual que la antedicha, sino que su ámbito de aplicación resulta difuso o de cumplimiento indeterminado. Adicionalmente, la disposición proyectada resulta ilegítima, en tanto pondría en cabeza de la URSEA competencias en materia de control de defensa de la competencia, legalmente atribuida a la Comisión de Protección y Defensa de la Competencia.

- c. No se podrá exigir a los Distribuidores Minoristas, para la celebración de los contratos, condiciones ajenas a las actividades vinculadas al manejo y compraventa de Combustibles Líquidos, como la instalación de tiendas de conveniencia, lavaderos, entre otras. En todo caso, dichas condiciones podrán ser acordadas libre y equilibradamente entre las partes.

Sin perjuicio de la ilegalidad de esta exigencia, resulta contradictoria su redacción, comenzando por una obligación de no hacer, que podría convalidarse a posteriori por acuerdo entre partes, cuando las obligaciones de no hacer, en general, son de incumplimiento definitivo. La propia URSEA promueve la libre autonomía de la voluntad entre las partes, y del mismo modo, en paralelo, establece restricciones a la misma. Esta previsión sin dudas desalienta la gestión de la red bajo estándares uniformes, que pueden resultar valiosos para el posicionamiento en el mercado del sello (servicios anexos, cartelería, imagen, etc.). También resulta imposible soslayar la innovación de URSEA en este apartado respecto a la valoración del consentimiento entre las Partes, adicionando los atributos de libertad y equilibrio respecto al mismo. Así, resultaría sencillo argumentar la ausencia o carencia de alguno de dichos atributos para poner en tela de juicio cualquier acuerdo entre las partes.

- d. Deberá publicarse un resumen de las principales condiciones de vinculación vigente con los integrantes de su cadena, a fin de que los Distribuidores Mayoristas conozcan sus términos y estén en condiciones de ofertar mejores condiciones a los Distribuidores;

Sin lugar a dudas esta exigencia coarta el deber de confidencialidad de los Contratos/Acuerdos entre Agentes, los secretos comerciales y know-how incluidos en los mismos, sobre los cuales ambas partes acuerdan mutuamente en reservar como confidenciales. La presente obligación puede desembocar en una grave distorsión del mercado bajo las condiciones actuales.

La competencia leal debe horadar los distintos eslabones de la cadena a través de reglas justas para todas las partes e incentivos adecuados para que cada sector busque la eficiencia, y que ello genere un beneficio a los consumidores finales; como aquí se propone, parecería que un sector contará con información privilegiada/sensible de otro sector para utilizar en su exclusivo beneficio, independientemente de favorecer al sector en su conjunto y/o consumidor final.

- e. La URSEA podrá revisar los contratos celebrados entre los Distribuidores Mayoristas y los Distribuidores Minoristas y establecer condiciones adicionales a las señaladas con anterioridad y adoptar las acciones pertinentes.



Por si todo lo anterior fuera poco, se prevé aquí una intromisión excesiva e ilegal de la URSEA en un acuerdo entre particulares del cual no forma parte y sujeto a deber de confidencialidad. No sólo establece exigencias en cuanto a su contenido y consentimiento, sino que ahora puede controlar su contenido ex post facto. A este respecto, resulta aplicable todo lo expresado en los literales a), b) y c) del capítulo II precedente y Anexo I. A su vez, nuevamente queda a libre albedrío/determinación de URSEA con total arbitrariedad, la posibilidad de establecer condiciones y adoptar acciones sobre un Contrato del cual no es parte, y sobre el cual no podría tener injerencia jurídica ni fuerza vinculante alguna.

f. Condiciones para su terminación.

Se reiteran los comentarios formulados en el apartado anterior. Se exige en el Artículo 16 del Anteproyecto la inclusión de las presentes condiciones, sin mayor detalle más que su referencia. Este requisito entendemos que podría entrar en conflicto con la ley, en tanto esta última no lo exige como condición fundamental para la validez de los contratos, y tal como lo establece el Artículo 10 de la Constitución: “Ningún habitante de la República será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe”.

g. Responsabilidades en cuanto a la inversión en los Puestos de Venta.

Se reitera lo expresado en el literal anterior. No es de contenido necesario la determinación de este supuesto para la celebración de un Contrato de acuerdo con la ley.

h. Régimen de propiedad o uso de los bienes.

Aplican, nuevamente, los comentarios formulados en los literales antecedentes. No es de contenido necesario la determinación de este supuesto para la celebración de un Contrato de acuerdo con la ley.

i. Programación de Pedidos.

Amén de resultar específico, al igual que en los literales anteriores, tampoco vemos la necesidad de su inclusión sine qua non en el Contrato, en tanto aporta rigidez sobre aspectos donde la operativa misma necesita de flexibilidad.

j. Condiciones crediticias y plazos de crédito.

Se reitera el comentario formulado en el apartado precedente. La determinación del crédito y plazos de pago, sin lugar a dudas precisa de flexibilidad, en tanto es un elemento dinámico y cambiante, de acuerdo con la realidad del entorno de las partes, sus necesidades y realidad empresarial.

ii) Obligaciones específicas de los Distribuidores Mayoristas (Arts. 19 a 23)

a) Interrupción del suministro y aseguramiento de la continuidad del Abastecimiento (Art. 21): Nuevamente nos encontramos ante exigencias sin una determinación clara de su

alcance y obligaciones. En ningún momento se contempla el análisis de las causas que originan las interrupciones del servicio, lo cual es esencialmente relevante, cuando la interrupción deriva de incumplimientos de seguridad, calidad, insolvencia o similares de parte del Distribuidor Minorista. Del mismo modo, cuando las dificultades o interrupciones sean debido a dificultades/incumplimientos de parte de ANCAP en la Distribución Primaria. ¿Cuáles serían las medidas necesarias a adoptar tendientes a asegurar la continuidad del abastecimiento en este sentido?

¿Cómo se armoniza esta exigencia con la previsión del Artículo 8° del Reglamento de Seguridad de URSEA (Res 164/019 URSEA)? Por una parte, URSEA propone la determinación de cláusulas de terminación en los Contratos entre Agentes y limita su plazo (Art. 16° y 18°); pero luego, por otra parte, promueve el cumplimiento forzoso y exige a una parte que no termine dicho Contrato, ni tampoco siquiera que ejerza su derecho de excepción de contrato no cumplido.

Además, URSEA podrá “adoptar las medidas necesarias” si la interrupción del servicio afecta las mínimas garantías de suministro en la zona de influencia... Nuevamente, nos encontramos frente a disposiciones programáticas, pasibles de derivaciones, interpretaciones y/o discrecionalidad por parte de URSEA.

Esperando que la presente respuesta, aportes y comentarios sean de recibo y considerados por URSEA de conformidad, y quedando a las órdenes por cualquier aclaración o ampliación, saludo a Ud. muy atentamente,

Por **Distribuidora Industrial de Surtidores Americanos Montevideo S.A.**

A large, stylized handwritten signature in black ink, appearing to be the name of the signatory.

Ing. Laura Pérez García