



# **Análisis sobre la Postura del SENAVE acerca de las Disposiciones Locales**

(Ordenanzas y Resoluciones)

Abel Areco

## **1- Breve Antecedente**

Desde el año 2009, varios municipios del interior del país, vienen sancionando Ordenanzas y Resoluciones que reglamentan la explotación de sus recursos naturales, zonifican la producción agrícola, y condicionan la utilización o manipulación de agrotóxicos y semillas transgénicas en sus territorios.

En los últimos años, en el sector rural de nuestro país se vienen suscitando conflictos por la expansión de la agricultura empresarial, basada en la utilización de semillas modificadas genéticamente, la deforestación, la canalización de humedales y la utilización indiscriminada de agrotóxicos. Solo entre agosto de 2013 y agosto de 2015, se registraron 17 conflictos del tipo señalado<sup>1</sup>, donde hubo personas lesionadas, detenidas, procesadas y encarceladas.

Cada vez son más las comunidades campesinas que llevan adelante diferentes acciones ante el avance del agronegocio. Estas reacciones se manifiestan en diversos niveles y ámbitos, y las acciones consisten en: denuncias formales ante las instituciones administrativas y judiciales competentes, denuncias a través de medios de comunicación, y propuestas de normativas locales (Resoluciones y Ordenanzas) que buscan resguardar la protección del ambiente, la producción campesina y la calidad de vida de la población rural.

## **2- Sustento Jurídico de las Disposiciones Locales (Ordenanzas y Resoluciones)**

Las disposiciones locales señaladas más arriba, jurídicamente se fundamentan en la constitución, como la establecida en la *Sección iii*, “*De los Municipios*”, *Artículo 166*

<sup>1</sup> Areco, Abel 2016 *Judicialización y Violencia contra la Lucha Campesina* (p. 34, Cuadro 3 Criminalización por tipo de Conflictos)

*Las municipalidades son los órganos de gobierno local con personería jurídica que, dentro de su competencia, tienen autonomía política, administrativa y "normativa".*

- *De la autonomía*, que señala: "Las municipalidades son los órganos de gobierno local con personería jurídica que, **dentro de su competencia, tienen autonomía** política, administrativa y **normativa**, así como autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos".

Otro artículo de la constitución utilizada como sustento es el *Artículo 168*

- *De las atribuciones*, que establece:

**Serán atribuciones de las municipalidades, en su jurisdicción territorial y con arreglo a la ley:**

(...) Numeral 6. **El dictado de ordenanzas, reglamentos y resoluciones, (...).**

En el año 2010, fue sancionada y promulgada una nueva Ley Orgánica Municipal, **Ley N° 3966/10**. Esta ley dispone en su Artículo 1°.

- *"El municipio: El municipio es la comunidad de vecinos con gobierno y territorio propios, que tiene por objeto el desarrollo de los intereses locales. Su territorio deberá coincidir con el del distrito y se dividirá en zonas urbanas y rurales"*.

Así también la Ley mencionada, en su Artículo 5° estipula:

- *Las municipalidades y su autonomía:*

Las municipalidades son los órganos de gobierno local con personería jurídica que, **dentro de su competencia, tienen autonomía** política, administrativa y **"normativa"**, así como autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos, de conformidad al Artículo 166 de la Constitución Nacional.

En su Art. 12, la ley en cuestión habla de las funciones de un municipio:

(...) Numeral 4 reza,

- *En materia de ambiente*

a- la preservación, conservación, recomposición y mejoramiento de los recursos naturales significativos; b- la regulación y fiscalización de estándares y patrones que garanticen la calidad ambiental del municipio; c- la fiscalización del cumplimiento de las normas ambientales nacionales, previo convenio con las autoridades nacionales competentes; del establecimiento de un régimen local de servidumbre y de delimitación de las riberas de los ríos, lagos y arroyos.

La mayoría de las Ordenanzas y Resoluciones que fueron sancionadas, tiene como

principal objetivo proteger y fortalecer la Agricultura Campesina con enfoque orgánico y agroecológico, proteger el ambiente y la calidad de vida de la población en el territorio municipal, y por sobre todo, defender los intereses de la población local, ya que las mismas fueron impulsadas en la mayoría de los casos, por organizaciones campesinas, y asociaciones comunitarias y ambientalistas, afectadas por la expansión acelerada y desordenada del agronegocio.

### **3- Del Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE)**

La Ley N° 2459/04 que crea el SENAVE, en su **Artículo 9°**.- establece: Serán funciones del SENAVE, además de las establecidas en las Leyes 123/91(Que adoptan nuevas Normas de Protección Fitosanitaria) y 385/94 (De Semillas y Protección de Cultivos):

- a) asesorar al Ministerio de Agricultura y Ganadería en la formulación y seguimiento de la política nacional referente a la sanidad y calidad vegetal, a la producción de semillas y productos vegetales provenientes de la biotecnología;
- b) aplicar la política nacional en materia de sanidad y calidad vegetal, a la producción de semillas y a los productos vegetales provenientes del uso de la biotecnología;
- c) establecer las reglamentaciones técnicas para la ejecución de cualquier actividad de su competencia en todo el territorio nacional, de acuerdo a las legislaciones pertinentes, siendo las mismas de acatamiento obligatorio por parte de toda persona física, jurídica u organismos públicos o privados, sin excepción;
- d) crear, mantener o modificar su estructura técnica-operativa para el mejor cumplimiento de sus fines;
- e) elaborar, dirigir, coordinar y ejecutar planes, programas y proyectos que ayuden al mejoramiento de la calidad y la fitosanidad de los productos y subproductos de origen vegetal y a los productos vegetales provenientes del uso de la biotecnología;
- f) celebrar convenios y contratos para el cumplimiento de sus fines, con organ-

- mos nacionales públicos o privados, gobernaciones y/o municipios; así como con organismos internacionales, previa autorización de las instancias pertinentes;
- g) actuar como portavoz oficial de la situación de las condiciones fitosanitarias y de semillas del país y todo lo inherente a su ámbito de aplicación. En este contexto, el SENAVE es el único organismo autorizado para resolver y reportar sobre la situación de una plaga en el país;
- h) declarar, dentro del territorio nacional, áreas libres o liberadas de plagas y enfermedades vegetales y gestionar ante organismos internacionales pertinentes su reconocimiento;
- i) declarar, dentro del territorio nacional, áreas bajo cuarentena, para evitar la dispersión de plagas y enfermedades hacia áreas libres o liberadas y áreas bajo protección para preservar la condición fitosanitaria alcanzada;
- j) mantener bajo vigilancia fitosanitaria todo el territorio nacional, particularmente las áreas protegidas;
- k) autorizar y fiscalizar las importaciones de los productos y subproductos de origen vegetal, semillas, plaguicidas, fertilizantes, enmiendas para el suelo y afines, para lo cual la autoridad de aplicación deberá ubicar funcionarios técnicos en los puntos de entrada habilitados para el efecto, que asegurarán su cumplimiento;
- l) certificar la fitosanidad y calidad de los productos y subproductos de origen vegetal y semillas, para la exportación;
- ll) certificar la fitosanidad y calidad de las semillas para autorizar, como tal, su comercialización interna;
- m) certificar la fitosanidad y calidad de otros productos y subproductos de origen vegetal en su estado natural para su comercialización interna, cuando se le solicite o cuando el SENAVE estime necesario;
- n) registrar, habilitar, fiscalizar, a personas físicas o jurídicas, públicas o privadas debidamente acreditadas encargadas de certificar los productos vegetales originados a partir de la producción orgánica;
- ñ) crear y mantener los registros necesarios para el cumplimiento de sus fines;
- o) constituir, con el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, la Secretaría del Ambiente, el Servicio Nacional de Salud Animal y demás instituciones afines, comités de evaluación de los efectos nocivos de los plaguicidas para la salud humana, animal y vegetal y/o el medio ambiente;
- p) controlar la síntesis, formulación, fraccionamiento, almacenamiento y comercialización de productos fitosanitarios químicos o biológicos, fertilizantes, enmiendas para el suelo y afines, utilizados en la producción agrícola y forestal, así como la calidad de estos insumos;
- q) contribuir al establecimiento de niveles máximos de tolerancia residual de los productos fitosanitarios en productos y subproductos de origen vegetal;
- r) habilitar, fiscalizar y auditar a personas físicas o jurídicas, públicas o privadas para la validación de los ensayos de plaguicidas a los fines de inscripción de los productos fitosanitarios en los registros correspondientes;
- s) fiscalizar y auditar a personas físicas o jurídicas, públicas o privadas a los fines de validación de ensayos de variedades;
- t) habilitar y fiscalizar los medios de transporte a ser utilizados para la movilización de plaguicidas en todo el territorio nacional;
- u) organizar, implementar y mantener laboratorios de referencia para el diagnóstico de plagas, el análisis de residuos tóxicos en productos y subproductos de origen vegetal para el consumo humano y animal, el análisis de calidad de plaguicidas, fertilizantes, enmiendas para el suelo y afines, y el análisis de calidad de semillas;
- v) registrar, fiscalizar y auditar laboratorios debidamente acreditados, públicos o privados, así como a personas físicas o jurídicas, para la prestación de servicios en materia o asuntos de competencia del SENAVE;
- w) habilitar establecimientos para el almacenamiento, conservación y comercialización de productos y subproductos de origen vegetal y productos fitosanitarios, así como los destinados a la producción de materiales de propagación vegetal y otros;
- x) orientar a los productores e industriales en materia de fitosanidad y calidad de los productos y subproductos de origen vegetal e insumos de uso agrícola;

*... constituir, con el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, la Secretaría del Ambiente, el Servicio Nacional de Salud Animal y demás instituciones afines, comités de evaluación de los efectos nocivos de los plaguicidas para la salud humana, animal y vegetal y/o el medio ambiente.*

- y) administrar los recursos financieros y fondos constituidos por la presente Ley para el desarrollo de sus actividades;
- z) fijar y percibir los montos por prestación de servicios; y,
- aa) actuar de oficio y/o *atender las denuncias que se presenten, por incumplimiento o violación a las Leyes 123/91 y 385/94, y demás disposiciones legales, cuya aplicación le corresponde al SENAVE.*

**"...analizando los argumentos jurídicos, socio-económicos y ambientales esgrimidos en las Ordenanzas y Resoluciones, así como señala la misma Resolución 282/18 del SENAVE en su Considerando, Párrafo Segundo, última parte... "busca asegurar la protección de la salud humana y del medio ambiente". Por lo que cabe preguntarse si para el SENAVE es inconstitucional que las Ordenanzas hayan sido elaboradas con el mismo fin"**

#### **4- Reacción del SENAVE contra las Disposiciones Municipales**

El 3 de mayo de 2018, el presidente del SENAVE, Ing. Agr. Oscar Esteban Cabrera Narváez, en base al Dictamen de la Dirección de Asesoría Jurídica 369/18, mediante resolución 282/18 resolvió: *...autorizar a la Dirección General de Asuntos Jurídicos, a través del Departamento de Causas Judiciales, a iniciar Acción de Inconstitucionalidad ante la Corte suprema de Justicia contra la Ordenanza Municipal 04/2017 de fecha 27 de abril de 2017, dictada por la Municipalidad de Loreto; contra la Resolución IM 185/2017, dictada por la Municipalidad de Capiibary; contra la Ordenanza Municipal 1/2016, dictada por la Municipalidad de Villa Oliva; y contra cualquier otra disposición, resolución u ordenanza que se dicte pretendiendo regular cuestiones de competencia exclusiva del SENAVE, a tenor de lo que dispone la Ley 2459/04.*

Lo que reclamaría el SENAVE, es la supuesta usurpación de competencia que hacen los municipios que dictan los tipos de Ordenanza mencionados más arriba; sin embargo, analizando los argumentos jurídicos, socio-económicos y ambientales esgrimidos en las Ordenanzas y Resoluciones, así como señala la misma Resolución 282/18 del SENAVE en su Considerando, Párrafo Segundo, última parte... **"busca asegurar la protección de la salud humana y del medio ambiente"**. Por lo que cabe preguntarse si para el SENAVE es inconstitucional que las Ordenanzas hayan sido elaboradas con el mismo fin.

Una parte de la Resolución del SENAVE señala:

"Que, cada una de las disposiciones municipales debería tener su motivación jurídica propia, en especial en la Ley 3966/2010

*"Ley Orgánica Municipal"*, pero también en normas constitucionales claramente dispuestas para que tengan el cariz jurídico suficiente y con la pretensión de resistir cualquier análisis en contrario".

Justamente los argumentos jurídicos plasmados en las disposiciones locales, son las leyes mencionadas en la resolución del SENAVE, así como ya se describió más arriba (ver punto 2). Y además, se mencionan otras leyes nacionales bajo facultad de aplicación de otros organismos centrales, no solamente del SENAVE, sino también leyes bajo facultad de aplicación de la SEAM (Secretaría del Ambiente), INFONA (Instituto Forestal Nacional), Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, INDERT (Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra), y otros; pero esto a modo de argumento de ciertos condicionamientos o restricciones ya impuestos e incumplidos, y no con la intención de convertirse en autoridad de aplicación de dichas leyes. Las Ordenanzas y Resoluciones plantean sus propios condicionamientos, prohibiciones y sanciones.

Otra parte de la resolución del SENAVE señala:

**"Que, las disposiciones municipales violan preceptos constitucionales y legales; específicamente los Artículos 7º, 8º y 137 de la Constitución Nacional y las leyes 2459/04 y 123/91"**.

¿Violan artículos 7º y 8º de la Constitución Nacional?...No queda muy claro por qué el SENAVE sostiene que las disposiciones locales violan los artículos citados de la Constitución, ya que los mismos son los utilizados como argumentos a favor de la "calidad de vida, el ambiente saludable y la protección del ambiente" en las Ordenanzas y Resoluciones.... ¿Cómo pueden ir en contra de la Constitución sus propios artículos, en la mayoría de los casos transcritos textualmente en las disposiciones locales?

En cuanto al Artículo 137 de la Constitución Nacional: **De la supremacía de la Constitución** dispone:

"La ley suprema de la República es la Constitución. Ésta, los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquía, sancionados en consecuencia, inte-

gran el derecho positivo nacional en el orden de prelación enunciado...”

Se puede suponer que lo que trata de posicionar o lo que está sosteniendo el SENAVE es, que los Municipios son entidades o instituciones públicas de menor rango o jerarquía que el SENAVE; que sus disposiciones son de menor valor jurídico que las resoluciones que puede dictar el SENAVE; o que la Ley Orgánica Municipal es de menor rango que la Ley del SENAVE.

Sobre este punto es importante señalar que tanto la Ley Orgánica Municipal y la Ley del SENAVE, son leyes sancionadas por el Congreso Nacional, por tanto tienen rango igual en la prelación que plantea nuestra Constitución. Es más, incluso la Ley Orgánica Municipal es más nueva en el tiempo, fue promulgada en el año 2010; sin embargo, la ley del SENAVE ya fue promulgada en el año 2004. Teniendo en cuenta esto, las disposiciones de la Ley Orgánica Municipal son más actuales que las de la ley que crea el SENAVE.

En cuanto a las disposiciones que puede dictar el SENAVE, deben adecuarse a su ley de creación y demás leyes que le corresponde aplicar. En este sentido, ni su ley de creación, ni ninguna de las otras leyes bajo su facultad de aplicación, plantea que el SENAVE tiene atribuciones para disponer sobre localizaciones de cultivos, prohibiciones de uso de sustancias contaminantes, ni que está por encima de los gobiernos locales<sup>2</sup>. La ley de creación del SENAVE habla de **“la protección, mantenimiento e incremento de la condición fitosanitaria y la calidad de productos de origen vegetal. Además, la de controlar los insumos de uso agrícola sujetos a regulación conforme a normas legales y reglamentarias”**. En ninguna parte esta ley le faculta de forma exclusiva a ser la única institución que puede establecer zonificaciones, o prohibir el uso de sustancias nocivas, como así tampoco, imponer el modelo de Desarrollo Productivo en los territorios de los Municipios.

En cambio, la Ley Orgánica Municipal estipula en su Art. 12

- *Funciones:* Numeral 1 inc. c) **la reglamentación y fiscalización del régimen de uso y ocupación del suelo**

Además, el Artículo 226, habla del:

- *Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial*

inc. b) **la zonificación del territorio: establecimiento de zonas con asignaciones y limitaciones de uso específicos en función a criterios de compatibilización de actividades, optimización de sus interacciones funcionales y de concordancia con la aptitud y significancia ecológica del régimen natural**

También es importante mencionar en este punto, lo que establece la Constitución Nacional en su Art.1º **“La República del Paraguay es para siempre libre e independiente. Se constituye en Estado social de derecho, unitario, indivisible, y descentralizado en la forma que establecen esta Constitución y las leyes”**.

Igualmente corresponde volver a repetir lo que establece la Constitución Nacional en su **Sección III, “De los Municipios”, Artículo 166**

- *De la autonomía:*

Las municipalidades son los órganos de gobierno local con personería jurídica que, **dentro de su competencia, tienen autonomía** política, administrativa y **normativa**, así como autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos.

Como una cuestión de analogía es importante traer a colación en este punto, las Licencias Ambientales expedidas por la SEAM (institución con igual rango constitucional que el SENAVE), resoluciones que establecen en uno de sus artículos, textualmente **“El responsable debe dar cumplimiento a las disposiciones establecidas en la Ley Orgánica Municipal, Ordenanzas, la Ley 422/73 Forestal...”**. Lo mencionado un ejemplo claro de respeto a la Autonomía Municipal de parte de un organismo central, y que aparentemente el SENAVE pretende violentar o desconocer.

*...es importante señalar que tanto la Ley Orgánica Municipal y la Ley del SENAVE, son leyes sancionadas por el Congreso Nacional, por tanto tienen rango igual en la prelación que plantea nuestra Constitución.*

## 5- Interés general, interés local e interés particular

La Carta Magna, en su Artículo 128 reza: **“De la primacía del interés general y del deber de colaborar”**. “En ningún caso el

<sup>2</sup> Ver Ley 2459/04 que crea el Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE): Art. 5º, Art. 6º, Art. 7º, Art. 8º, Art. 9º.

*“Los organismos de la Administración Central, las entidades descentralizadas y las gobernaciones coordinarán con las municipalidades sus planes y estrategias, a fin de armonizarlas con el Plan de Desarrollo Sustentable del municipio”*

interés de los particulares primará sobre el interés general. Todos los habitantes deben colaborar en bien del país, prestando los servicios y desempeñando las funciones definidas como carga pública, que determinen esta Constitución y la ley”.

Como ya se había mencionado más arriba, las ordenanzas y resoluciones en cuestión, tienen su origen en el choque que se da entre dos modelos de producción: la destrucción del ambiente y la condición de la calidad de vida.

En este sentido, los emprendimientos empresariales con los agronegocios, son emprendimientos particulares, con propósitos de acumulación particular y con un gran impacto negativo sobre el medio ambiente. Sin embargo, las iniciativas ciudadanas con las ordenanzas y resoluciones, apuntan a una cuestión más a la protección de derechos sociales, culturales y ambientales. Las propuestas son a favor de los “intereses difusos”, que son los intereses generales, y no netamente productivos o económicos.

La Ley de Creación del SENAWE establece en su Art. 9°.- *“Serán funciones del SENAWE, además de las establecidas en las Leyes 123/91 y 385/94 y otras referentes a la sanidad y calidad vegetal y de semillas, las siguientes:*

**...aa) actuar de oficio y/o atender las denuncias que se presenten por incumplimiento o violación a las Leyes 123/91 y 385/94, y demás disposiciones legales cuya aplicación le corresponde al SENAWE.**

Es bien sabido que en los Departamentos de Alto Paraná, Itapúa, Caaguazú, Caazapá, Canindeyú, Amambay, San Pedro y otros, la violación de las leyes 123/91 y 385/94 es abierta y en total flagrancia por parte de los empresarios agrícolas, y el SENAWE está ausente o sin voluntad de actuar de oficio. El incumplimiento de la franja de protección o barrera viva alrededor de los lugares de concurrencia o caminos vecinales, se observa a simple vista en las comunidades de esos Departamentos.

En cuanto a los intereses locales, la Ley Orgánica Municipal es clara en su Art. 1 al señalar *“El municipio es la comunidad de vecinos con gobierno y territorio propios, que tiene por objeto el desarrollo de los intereses locales...”* Con la sanción de las

Ordenanzas y Disposiciones en cuestión, los mismos están tratando de precautelar los intereses locales de su población afectada por ciertas actividades lucrativas de particulares.

## **6- Capacidad Operativa y presencia territorial del SENAWE**

Es necesario revisar este aspecto, ya que el SENAWE, con la acción de inconstitucionalidad que se propone promover, pretende anular la intervención de los municipios para prohibir y sancionar el uso de productos tóxicos en ciertas zonas de su territorio, por cierto, productos incompatibles con cierto modelo de producción como la orgánica y agroecológica. Sobre el punto señalado, se transcribe a continuación parte de la disposición de la Ley Orgánica Municipal.

**Art. 225 - Plan de Desarrollo Sustentable** última parte: *“Los organismos de la Administración Central, las entidades descentralizadas y las gobernaciones coordinarán con las municipalidades sus planes y estrategias, a fin de armonizarlas con el Plan de Desarrollo Sustentable del municipio”*. O sea, el SENAWE y cualquier otro organismo central, son los que tienen que coordinar y adecuar su política al plan local o decisión institucional de los municipios.

Por otra parte, La ley de creación del SENAWE en su Art. 1, último párrafo, dice *“El domicilio legal del SENAWE queda fijado en el Departamento Central. Los procesos judiciales en los que el SENAWE intervenga como actor o demandado deberán tramitarse ante los juzgados y tribunales de la jurisdicción respectiva”*.

Como se ve, el SENAWE fija domicilio en el Departamento Central, lugar donde menos se utilizan los “Productos Fitosanitarios de Uso Agrícola que debe controlar (agrotóxicos)”. Según su página web institucional, el SENAWE cuenta con 13 oficinas regionales<sup>1</sup>, es decir, oficinas ubicadas en el interior del país encargadas de monitorear el transporte, comercialización y aplicación de los productos fitosanitarios, conforme a las leyes bajo su competencia.

De la la situación anterior surge la pregunta...¿Es posible controlar desde 13 oficinas regionales, todas las áreas donde se desarrolla el agronegocio actualmente en

el país?. La realidad nos señala que hay un problema: o no es posible, o no hay voluntad por parte de la institución para hacerlo, por eso se generan los conflictos y se violan flagrantemente las leyes cuya aplicación se le encarga al SENAVE. En ninguno de los distritos donde se sancionaron las ordenanzas y resoluciones, se encuentra ubicada una oficina del SENAVE.

Aparte de lo que señala el Art. 1º, último párrafo (transcripto más arriba), los procesos administrativos para la imposición de sanciones a los infractores de las leyes cuya aplicación se le encarga, se centralizan en la Oficina Central de Asunción. Los Sumarios Administrativos para juzgar las violaciones y aplicar las sanciones, se hace ante la Dirección de Asesoría Jurídica de la institución ubicada también en la ciudad de Asunción.

Con lo señalado, se puede apreciar una clara ausencia institucional del SENAVE en los territorios donde más se necesita su presencia e intervención.

## 7- Retorno o beneficios por la explotación o destrucción de los recursos naturales en los territorios de los Municipios

Nuestra Constitución Nacional habla del Desarrollo Económico Nacional, en su *Capítulo VI, Sección I*

**Art. 176 - De la Política Económica y de la Promoción del Desarrollo:** La política económica tendrá como fin, fundamentalmente, la promoción del desarrollo económico, social y cultural. El Estado promoverá el desarrollo económico mediante la utilización racional de los recursos disponibles, **con el objeto de impulsar un crecimiento ordenado y sostenido de la economía, de crear nuevas fuentes de trabajo y de riqueza, de acrecentar el patrimonio nacional y de asegurar el bienestar de la población.** El desarrollo se fomentará con programas globales que coordinen y orienten la actividad económica nacional.

Conforme lo establece la Ley Orgánica Municipal, Art. 144: *“Las municipalidades tendrán ingresos corrientes, ingresos de capital, y recursos de financiamiento y donaciones, así como participación en tributos en regalías de otros niveles de la Administración del Estado”.*

La misma Ley, en su Art. 152 establece:

### **Impuestos Municipales**

Son impuestos de fuente municipal, los siguientes:

- a) Impuesto inmobiliario, en los porcentajes establecidos en la Constitución Nacional
- b) Impuesto a los baldíos y a inmuebles de grandes extensiones
- c) Patente comercial, industrial y profesional
- d) Patente de rodados
- e) A la construcción
- f) Al fraccionamiento de la propiedad inmobiliaria
- g) A la transferencia de dominio de bienes raíces
- h) Edificio
  - i) De registro de marcas de ganado
  - j) De transferencia y faenamiento de ganado
  - k) Al transporte público de pasajeros
  - l) A los espectáculos públicos y a los juegos de entretenimiento y de azar
  - m) A las rifas y sorteos
  - n) A las operaciones de crédito
  - ñ) A la publicidad y propaganda
  - o) A sellados y estampillas municipales
  - p) De cementerios
  - q) A los propietarios de animales, y
  - r) los demás creados por ley.

Como se puede apreciar, los municipios no pueden generar ingresos estableciendo impuestos al agronegocio ni a otras actividades por la explotación de los recursos naturales en sus territorios. Pero son sus territorios y su población los más afectados por cierto tipo de actividades productivas o extractivas, mientras los órganos del gobierno central que perciben impuestos y se benefician de esa actividad, están lejos de los impactos negativos que causan (Ministerio de Hacienda, SENAVE y otros).

Se viene hablando que los empresarios agrícolas pagan poco impuesto y tienen mucha ganancia en el país, a costa del gran impacto en el ambiente que causa el agronegocio. Serafini señala en su artículo al respecto:

“El sector agropecuario es uno de los más beneficiados con los privilegios tributarios –tasas más bajas y exoneraciones/ deducciones tributarias– lo que determina un bajo aporte al fisco, frente a los beneficios que recibe del crecimiento económico. (...) en 2016, la producción en este sector re-

*“... los municipios no pueden generar ingresos estableciendo impuestos al agronegocio ni a otras actividades por la explotación de los recursos naturales en sus territorios. Pero son sus territorios y su población los más afectados por cierto tipo de actividades productivas o extractivas ...”*

**" los Municipios no reciben retorno de lo poco que recibe el gobierno central con el impuesto señalado. Es decir, se destruye, se daña el ambiente en sus territorios, se lucra en sus territorios y ellos no perciben nada a cambio".**

presentó 25,3% de crecimiento económico, pero su aporte al fisco fue de apenas 6,0%<sup>2</sup>.

Cabe mencionar que en el Congreso Nacional se vienen debatiendo propuestas de leyes que plantean una mayor presión tributaria sobre el agronegocio. Esta situación ha generado puja de intereses entre los que proponen imponer más impuestos a los agroempresarios y los gremios empresariales que se oponen a aportar más al fisco.

Actualmente, es la *Ley 125/91 de Nuevo Régimen Tributario*, la que en su **Capítulo II** establece: **Rentas de las Actividades Agropecuarias**, que en su Art. 26 dispone: "**Rentas comprendidas** - Las rentas provenientes de la actividad agropecuaria realizada en el territorio nacional, estará gravada de acuerdo con los criterios que se establecen en este Capítulo".

Vale señalar que los Municipios no reciben retorno de lo poco que recibe el gobierno central con el impuesto señalado. Es decir, se destruye, se daña el ambiente en sus territorios, se lucra en sus territorios y ellos no perciben nada a cambio.

El Art. 168, numeral 4 de la Constitución Nacional, con relación a los municipios plantea: "**4. la participación en las rentas nacionales;...**". Sin embargo, un estudio señala:

...en Paraguay las TFIG (Transferencias Fiscales Intergubernamentales) toman la forma de dos flujos principales (los Royalties y el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo, Fonacide) de muy reciente creación, tomando el concepto de earmarked funding (financiamiento condicionado), fon-

dos mayormente destinados a inversiones de infraestructura en determinados sectores. Y a diferencia del resto de la región, donde estos flujos provienen de los ingresos generales del Estado, en Paraguay ambos provienen exclusivamente del reparto de una parte de las regalías recibidas de dos plantas hidroeléctricas binacionales. (Nikson, 2016, p. 17).

Es más, el principal impuesto que cobran los Municipios, el impuesto inmobiliario, y que guarda relación con el medio productivo principal que es la tierra, y a pesar de la gran evasión por los deficientes catastros municipales en la actualidad, los mismos comparten lo recaudado con los gobiernos departamentales y otros municipios con menores recursos. Al respecto, la Constitución establece:

"Corresponderá a las Municipalidades y a los Departamentos la totalidad de los tributos que graven la propiedad inmueble en forma directa. Su recaudación será competencia de las Municipalidades. El setenta por ciento de lo recaudado por cada Municipalidad quedará en propiedad de la misma, el quince por ciento en la del Departamento respectivo y el quince por ciento restantes será distribuido entre las Municipalidades de menores recursos, de acuerdo con la ley. (CN Art. 169)

Con todos los elementos recabados y analizados en este material, y otros más que se puedan incluir, debe ser observada la postura e intención anunciada por el SENAVE, en contra de las decisiones de los Gobiernos Locales, fruto de las iniciativas y la participación ciudadana en los municipios.

## Bibliografía

- Areco, Abel 2016 *Defensa Territorial: Iniciativas Locales* (Asunción: BASE-IS)
- Areco, Abel y Palau, Marielle 2016 *Judicialización y Violencia Contra la Lucha Campesina* (Asunción: BASE-IS)
- Ley N° 3966/2010 *Orgánica Municipal* (Asunción: Ediciones Librería El Foro S.A)
- Ley N° 2459/2004 *Que crea el Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE)*

- Ley 125/1991 *Nuevo Régimen Tributario*
- Pettit, Horacio Antonio 2012 *Constitución de la República del Paraguay Referenciada* (Asunción: Editora Intercontinental)
- Nickson, Andrew 2016 *El Gobierno Local en Paraguay: un análisis comparativo a través de diez elementos* (Asunción: Investigación Para el Desarrollo)
- Serafini, Verónica 2017 "Cuando Ganan Los Sojeros" en: Palau Marielle (coord.) *Con la Soja al Cuello, Informe Sobre agronegocio* (Asunción: BASE-IS)