



PRESIDENCIA

REF: Expediente MEI N° 58/34/26 – Anteproyecto de Ley “Que crea el Sistema de Información y Gestión de Productos (SIGP)”.

Nota Presidencia N° 277 /26.

Asunción, 10 de agosto de 2026.

Señor Ministro:

El **SERVICIO NACIONAL DE CALIDAD Y SANIDAD VEGETAL Y DE SEMILLAS (SENAVE)**, se dirige atentamente al **MINISTERIO DE INDUSTRIA Y COMERCIO (MIC)**, en relación con el Anteproyecto de Ley “**QUE CREA EL SISTEMA DE INFORMACIÓN Y GESTIÓN DE PRODUCTOS (SIGP)**”.

Al respecto, se remite adjunto el **Dictamen Jurídico N° 1107/2026**, emitido por la Dirección General de Asuntos Jurídicos de este Organismo, mediante el cual se emite parecer favorable respecto del citado anteproyecto, **condicionando la conformidad institucional del SENAVE a la incorporación estricta de las modificaciones y observaciones formuladas en el referido dictamen**, en resguardo de las competencias legalmente atribuidas a esta Entidad.

En ese sentido, se solicita respetuosamente que las modificaciones y observaciones contenidas en el mencionado Dictamen Jurídico sean consideradas e incorporadas durante el proceso de elaboración de la versión definitiva del Anteproyecto de Ley.

El **SERVICIO NACIONAL DE CALIDAD Y SANIDAD VEGETAL Y DE SEMILLAS (SENAVE)**, hace propicia la oportunidad para reiterar al **MINISTERIO DE INDUSTRIA Y COMERCIO (MIC)**, las expresiones de su distinguida consideración.



ING. AGR. RAMIRO SAMANIEGO MONTIEL
PRESIDENTE

A su Excelencia

Marco Riquelme, Ministro

Ministerio de Industria y Comercio (MIC)

E. S. D.

RS/mc/cg



INSTITUTO VENEZOLANO DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS

INSTITUTO VENEZOLANO DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS

INSTITUTO VENEZOLANO DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS

INSTITUTO VENEZOLANO DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS

INSTITUTO VENEZOLANO DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS

INSTITUTO VENEZOLANO DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS

INSTITUTO VENEZOLANO DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS

INSTITUTO VENEZOLANO DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS

INSTITUTO VENEZOLANO DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS

STAFF DE ASESORES DICTAMINANTES VINCULANTES

Ref.: MEI N° 58(34)/2026 «Parecer jurídico sobre la procedencia del Anteproyecto de Ley «Que crea el Sistema de Información y Gestión de Productos (SIGP)»»

DICTAMEN JURÍDICO N° 1107/2026

Asunción, 04 de Agosto de 2026

A LA DIRECCIÓN DE ASESORÍA JURÍDICA

Con relación a la solicitud de parecer jurídico sobre la sobre la procedencia del Anteproyecto de Ley «Que crea el Sistema de Información y Gestión de Productos (SIGP)» impulsada por el Ministerio de Industria y Comercio (MIC), se expone cuanto sigue:

1. RELATOS DE LOS HECHOS Y ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS

El presente expediente se inició en virtud de los correos electrónicos por los cuales el MIC, a través de la Directora General de la Unidad de Asesoría Jurídica, solicita a este OEE la emisión de un parecer técnico y jurídico sobre el anteproyecto de ley «Que crea el Sistema de Información y Gestión de Productos (SIGP)».

A este respecto, se realizó las sugerencias técnicas al anteproyecto inicial que obra a fojas 1 al 6 de autos, por Memorando DTV N.º 97/26 (Informe Técnico), obrante a fojas 7 al 8, emitido por el Dpto. de Trazabilidad Vegetal, dependiente de la DICAQ, realizó las siguientes consideraciones técnicas:

a) Señala el riesgo de que el proyecto interfiera o duplique normativas y atribuciones ya previstas en la Ley N.º 2459/04 del SENAVE, específicamente en las áreas de protección fitosanitaria, calidad e inocuidad de productos vegetales.

b) Sugerencias específicas: Recomendando formalmente incluir en la ley una cláusula que aclare de forma expresa que la implementación de este sistema no modificará, sustituirá ni limitará las competencias legales de los organismos integrantes, funcionando puramente como un canal de interoperabilidad. Concluye sugiriendo remitir los antecedentes al área jurídica institucional.

Por su parte, obra en el expediente el historial de correos electrónicos, a través del sistema Zimbra (Fojas 10 al 14), en el cual consta la compilación impresa el 27 de julio de 2026 que documenta el debate interno y la recepción del proyecto desde el MIC:

a) Remisión Original (29 de junio de 2026): Correo de la Abog. Ma. Luján Ojeda Chamorro (Directora General de la Unidad de Asesoría Técnica del Viceministerio de Comercio - MIC) enviando la propuesta a la Ing. Agr. Carmen Berni (DGT). Explica que originalmente se pensó implementar por Decreto del Poder Ejecutivo, pero se optó por un Anteproyecto de Ley para darle mayor solidez jurídica, y solicita los aportes del SENAVE.

b) Respuesta de Coordinación (29 de junio de 2026): la Ing. Agr. Carmen Berni (DGT) acusa recibo e informa al MIC que el SENAVE ya cuenta con una herramienta informática autogestionable para el movimiento de productos frutihortícolas, sugiriendo evaluar la interoperabilidad de bases de datos.

c) Consultas Técnicas Internas (13 al 15 de julio de 2026): la DGT remite el proyecto en cuestión a los directores de la Dirección General Técnica dando plazo hasta el 17 de julio.

d) Respuestas de "No Objeción":

d.1 La Ing. Liz Carolina Garay (Departamento de Vigilancia Fitosanitaria) responde el 14 de julio informando que su dependencia no tiene observaciones al documento.

d.2 La Ing. M. Cristina Galeano (Dirección de Protección Vegetal) refrenda el 15 de julio que su dirección no tiene comentarios ni sugerencias que agregar.

A fojas 15 al 19 de autos, obra el Anteproyecto de Ley con Propuestas de Modificación, derivadas de las revisiones de las mesas técnicas del SENAVE:

a) Modificación al Art. 1º y Art. 3º: Se añade texto para cambiar la frase *"a lo largo de su ciclo de vida"* por *"a lo largo de toda la cadena de comercialización"* con el fin de delimitar con mayor precisión el alcance comercial de la trazabilidad.

b) Modificación al Art. 2º: Se introduce el párrafo sugerido en el memorando técnico: *"La implementación del Sistema no modifica, sustituye ni limita las competencias legales de las instituciones integrantes."*

c) Modificación al Art. 21º: En el artículo sobre la reglamentación, se añade que el Poder Ejecutivo deberá redactar el reglamento de la ley *"en coordinación con el ecosistema institucional"*, asegurando que los entes técnicos (como el SENAVE) participen activamente en la redacción del decreto reglamentario.

Finalmente, obra la providencia de fecha 27 de julio de 2026, a través de la cual la Dirección General Técnica (DGT) solicita la emisión del parecer jurídico para su posterior remisión al MIC.

2. NORMATIVAS Y DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS APLICABLES

Para la emisión del parecer jurídico sobre el anteproyecto de ley, se tiene en cuenta las siguientes normativas.

Ley N° 2459/04 "Que crea el Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE)".

Artículo 5º.- *Los objetivos generales del SENAVE serán:*

[...] b) *controlar los insumos de uso agrícola sujetos a regulación conforme a normas legales y reglamentarias.*

Artículo 6º.- *Son fines del SENAVE:*

[...] c) *asegurar la calidad de los productos y subproductos vegetales, plaguicidas, fertilizantes, enmiendas para el suelo y afines, con riesgo mínimo para la salud humana, animal, las plantas y el medio ambiente;*

Artículo 7º.- *El SENAVE será, desde la promulgación de la presente ley, la autoridad de aplicación de la Ley N° 123/91 "Que Adopta Nuevas Normas de Protección Fitosanitaria", la Ley N° 385/94 "Ley de Semillas y Protección de Cultivares", y de las demás disposiciones legales cuya aplicación correspondiera a las dependencias del Ministerio de Agricultura y Ganadería, que fusionadas pasan a constituir el SENAVE, con excepción de las derogadas en el artículo 45 de la presente ley.*

Artículo 9°.- *Serán funciones del SENAVE, además de las establecidas en las Leyes N°s 123/91 y 385/94 y otras referentes a la sanidad y calidad vegetal y de semillas, las siguientes:*

[...] l) Certificar la fitosanidad y calidad de los productos y subproductos de origen vegetal y semillas, para la exportación;

[...] m) Certificar la fitosanidad y calidad de otros productos y subproductos de origen vegetal en su estado natural para su comercialización interna, cuando se lo solicite o cuando el SENAVE estime necesario;

Artículo 13.- *Son atribuciones y funciones del Presidente:*

[...] l) dictar las declaraciones de emergencias fitosanitarias y/o de semillas y las resoluciones dentro de sus atribuciones, así como disponer otras medidas necesarias para el cumplimiento de la misión y objetivos de la institución, de acuerdo a las prescripciones de la presente Ley y sus reglamentaciones;

[...] p) realizar los demás actos necesarios para el cumplimiento de sus fines.

Ley N° 6.715/2021 "De procedimientos administrativos".

Artículo 7°.- *Legalidad. El acto debe estar positivamente autorizado por el ordenamiento jurídico.*

Artículo 8°.- *Competencia. El acto administrativo debe ser dictado por el órgano facultado por el ordenamiento jurídico, a través de la autoridad competente.*

Artículo 9°.- *Finalidad. El acto administrativo debe dictarse con la finalidad que resulte de las normas que lo autorizan, sin poder perseguir otros fines, públicos o privados, distintos de los que justifican el acto. Las medidas que el acto establezca deben ser proporcionalmente adecuadas a aquella finalidad.*

Artículo 10.- *Causa. El acto administrativo debe ser consecuencia fundada de los antecedentes de hecho y de derecho que le dan sustento, a partir del cumplimiento del presupuesto de hecho contenido en una norma, lo que debe ser explicado en su correlación con el caso concreto aplicado y fundado en los antecedentes del caso.*

Artículo 32.- *Aplicación de principios jurídicos. La Administración servirá con objetividad al interés general y garantizará en sus procedimientos administrativos el derecho fundamental a una buena administración pública, que importa, tanto para administradores como administrados, la exigencia que los asuntos de naturaleza pública sean tratados con equidad, justicia, objetividad, imparcialidad, garantizando los principios del debido procedimiento, derecho a la defensa, legalidad, razonabilidad y resolverse en plazo razonable, conforme las circunstancias de cada caso, apreciadas razonablemente con el fin último del servicio a la dignidad de la persona humana como contenido indudable del bien común.*

En la tramitación de todo asunto administrativo, administradores y administrados deberán actuar con lealtad, colaboración, buena fe, veracidad, responsabilidad, decoro y respeto mutuo, y se garantizará la protección en sede administrativa y judicial de los derechos humanos reconocidos en las diversas fuentes jurídicas con rango constitucional.

Toda actuación administrativa se sustenta fundamentalmente en los principios expuestos en el presente artículo, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo.

Los principios señalados servirán también de criterio interpretativo para resolver las cuestiones que puedan suscitarse en la aplicación de las reglas de procedimiento, como parámetros para la generación de otras disposiciones administrativas de carácter general, y para suplir los vacíos

en el ordenamiento administrativo. La relación de principios enunciados no tiene carácter taxativo ni limitativo. Estos son:

[...] a) **Principio de la Legalidad.** Los actos y procedimientos administrativos se ajustarán al ordenamiento jurídico.

3. ANÁLISIS JURÍDICO A LA CUESTIÓN PLANTEADA

Del análisis del Anteproyecto de Ley impulsado por el Ministerio de Industria y Comercio (MIC), que pretende crear el «Sistema de Información y Gestión de Productos (SIGP)», se estima imperativo delimitar con absoluta precisión el alcance, la naturaleza y los límites de las competencias institucionales del SENAVE en su eventual carácter de integrante del denominado "Ecosistema Institucional".

3.1. Naturaleza del Ecosistema Institucional del SIGP: Interoperabilidad vs. Substitución de Competencias Exclusivas

El anteproyecto *sub examine* plantea que el SENAVE integre un ecosistema interconectado con el objeto de proveer e intercambiar datos relativos a la trazabilidad en la cadena de comercialización. Al respecto, desde la estricta óptica del Derecho Administrativo, es crucial señalar que la incorporación de este Organismo y Entidad del Estado (OEE) a una plataforma centralizada coordinada por el MIC debe circunscribirse única y exclusivamente a un canal de interoperabilidad técnica y flujo dinámico de información.

Bajo ningún sentido la vigencia de una ley general de gestión de productos puede implicar la delegación, atenuación o transferencia de las potestades sustantivas que el ordenamiento jurídico paraguayo ha conferido de manera específica a esta institución técnica. Sobre el punto, la Administración Pública se rige de forma indisponible por el **Principio de Legalidad Absoluta** y el **Principio de Competencia**, tipificados en los artículos 7° y 8° de la Ley N° 6.715/2021 «De Procedimientos Administrativos». Por imperio de dichas normas, los órganos públicos solo pueden ejercer aquellas atribuciones explicitadas por ley, estando las competencias delimitadas en razón de la materia y la especialidad.

Consecuentemente, las modificaciones técnicas propuestas a los artículos 1°, 2° y 3° del anteproyecto —orientadas a circunscribir el SIGP a la "cadena de comercialización" y a sentar la reserva expresa de que el sistema *no modifica, sustituye ni limita las competencias legales de las instituciones integrantes*— devienen jurídicamente procedentes y obligatorias para salvaguardar la competencia institucional de este Organismo del Estado.

3.2 La Competencia Exclusiva y Excluyente del SENAVE como Autoridad de Aplicación

El SENAVE posee una autonomía funcional y técnica cimentada en su ley de creación, Ley N° 2459/04, y en un bloque normativo especial (Leyes N° 123/91 y N° 385/94) que lo instituyen como la **única autoridad de aplicación** con imperio legal en todo el territorio de la República para regular, fiscalizar y sancionar en materia de sanidad, calidad vegetal y semillas.

Dentro de este marco de especialidad, corresponde enfatizar de forma taxativa que el SENAVE retiene con carácter exclusivo y excluyente las siguientes potestades:

3.2.1 **Control de Veracidad de Datos Declarados:** En virtud de los artículos 5° inciso b) y 6° inciso c) de la Ley N° 2459/04, la verificación, validación y control de la veracidad de los datos

declarados en los registros por parte de los productores frutihortícolas, importadores y demás agentes de la cadena vegetal, constituyen una facultad propia del SENAVE. Las herramientas informáticas autogestionables con las que ya cuenta la institución para el movimiento de productos frutihortícolas (conforme lo advertido a fojas 10 por la Dirección General Técnica) son la fuente primaria, legítima y oficial de dichos datos.

3.2.2 Certificación Fitosanitaria y de Calidad: De conformidad con el artículo 9º incisos l) y m) de la Ley N° 2459/04, es atribución privativa del SENAVE certificar la fitosanidad y calidad de los productos y subproductos de origen vegetal en su estado natural para su comercialización, tanto interna como internacional. Ninguna otra autoridad u homologación sistémica del SIGP podrá sustituir las certificaciones e inspecciones fitosanitarias de este Organismo.

3.2.3 Potestad Sancionadora y Régimen de Infracciones: En el caso de detectarse discrepancias, falsedades en las declaraciones o violaciones a las normativas fitosanitarias, de calidad e inocuidad vegetal, la potestad sancionadora —consistente en la sustanciación de sumarios administrativos, aplicación de multas, decomisos o suspensión de registros— debe ser ejercida de manera privativa por la máxima autoridad del SENAVE, según lo dispuesto en el artículo 13 incisos l) y p) de nuestra ley orgánica, en estricta concordancia con las garantías del debido procedimiento consagradas en el artículo 32 de la Ley N° 6.715/2021.

A este respecto, se aclara de forma categórica que la facultad de instrucción, fiscalización o sanción que el anteproyecto de ley bajo examen confiere al Ministerio de Industria y Comercio (MIC) en el ámbito del comercio general, no excluye, absorbe ni extingue la potestad sancionadora técnico-legal del SENAVE.

Consecuentemente, cualquier inconsistencia o infracción que afecte a los sujetos obligados del sector frutihortícola e importador vegetal persistirá bajo la competencia de sanción del SENAVE, configurándose un régimen de responsabilidades independientes en el cual las competencias especializadas en materia fitosanitaria y de calidad orgánica resultan inderogables e insustituibles por la autoridad de coordinación sistémica.

3.3. Conclusión sobre la Modificación del Artículo 21º (Reglamentación Concurrente)

Finalmente, en atención al Principio de Finalidad (Art. 9º Ley N° 6.715/2021), la inserción propuesta al artículo 21º del anteproyecto resulta procesalmente idónea. Al establecer que el Poder Ejecutivo redactará el Decreto Reglamentario de la ley *"en coordinación con el ecosistema institucional"*, se garantiza que los aspectos técnicos del flujo de datos no colisionen con los procedimientos de inspección en frontera o locales que el SENAVE ejecuta en el ejercicio regular de sus funciones.

El intercambio de datos con el SIGP será viable en tanto sirva como un espejo de información de las resoluciones y certificaciones que el SENAVE emita bajo su propia autoridad.

Por tanto, se concluye que la participación del SENAVE en el Proyecto de Ley del SIGP es jurídicamente viable únicamente bajo la condición de que su rol se limite al intercambio e interoperabilidad de datos, ratificándose en todos sus términos la total intangibilidad de sus potestades de fiscalización, certificación y sanción sobre el sector frutihortícola e importador, las cuales permanecen inalteradas bajo el amparo de la Ley N° 2459/04 y leyes concordantes.

3.4. Objeciones al Régimen Sancionatorio: Inobservancia de los Principios de Tipicidad y Legalidad en los Artículos 16 y 17 del Anteproyecto

Al examinar las disposiciones contenidas en los artículos 16 y 17 del anteproyecto de ley en estudio, referidos al régimen de infracciones y sanciones, se formula una advertencia técnica - legal. Dichos artículos, en su redacción actual, adolecen de vacíos normativos sustanciales que colisionan abiertamente con las garantías y principios del Derecho Administrativo Sancionador paraguayo vigente en la Ley N.º 6715/2021 «De Procedimientos Administrativos».

Por tanto, para que dichos artículos resulten viables y constitucionalmente válidos, se dictamina que **deben ser reformulados imperativamente** bajo los siguientes lineamientos:

3.4.1 Primero: Determinación Precisa del Sujeto Obligado. Los artículos 16 y 17 deben establecer y determinar de manera indubitable el **sujeto obligado** que, por acción u omisión en la provisión o intercambio de datos, será pasible de incurrir en la infracción. La responsabilidad administrativa no puede deducirse por analogía ni interpretaciones extensivas; exige una delimitación taxativa del infractor (sea productor, importador, comerciante o técnico) en estricta observancia del *Principio de Tipicidad*, el cual impide sancionar a sujetos que no hayan sido previamente individualizados por la norma legal como obligados principales. Estimando, que el SENAVE también es sujeto obligado a intercambiar datos.

3.4.2 Segundo: Graduación y Determinación del *Cuantum* de la Multa. La actual redacción penaliza sin establecer límites claros. Es requisito de validez legal que el texto determine con precisión el *quantum* de la sanción pecuniaria, fijando los parámetros del **mínimo y el máximo** de la multa aplicable (expresados en días multa o jornales mínimos para actividades diversas no especificadas). La omisión de estos topes vulnera el principio de proporcionalidad y otorga una discrecionalidad prohibida a la autoridad de aplicación, abriendo las puertas a la arbitrariedad en la dosificación de la sanción.

3.4.3 Tercero: Establecimiento del Plazo de Prescripción. Resulta jurídicamente inadmisibles que un régimen sancionatorio omita el plazo de **prescripción de las infracciones y de las sanciones**. En consonancia con la Ley N.º 6715/2021 y las garantías del debido procedimiento, la ley debe fijar un límite temporal para el ejercicio de la acción sancionadora del Estado, dotando de seguridad jurídica al administrado y evitando la vigencia indeterminada o perpetua de la persecución administrativa.

De lo mencionado es necesario advertir que la viabilidad de los artículos 16 y 17 a la incorporación expresa del anteproyecto está supeditada a elementos rectores (sujeto obligado, mínimos/máximos de multas y plazos de prescripción). De lo contrario, el régimen penal propuesto será susceptible de futuras tachas de inconstitucionalidad por violación directa al debido proceso y al principio de legalidad absoluta consagrado en el artículo 7º de la Ley N.º 6715/2021.

4. CONCLUSIÓN

En virtud de lo expuesto y fundado en las consideraciones de hecho y de derecho se concluye cuanto sigue:

4.1 Interoperabilidad pura: La participación del SENAVE en el SIGP debe limitarse estrictamente al intercambio de datos comerciales, sin que esto altere, absorba ni extinga sus

competencias exclusivas de control, certificación fitosanitaria y potestad sancionadora sobre el sector frutihortícola e importador vegetal (Ley N.º 2459/04).

4.2 **Reforma del régimen sancionatorio:** Los artículos 16 y 17 deben reformularse imperativamente para fijar con precisión los sujetos obligados, los límites mínimos y máximos de las multas, y los plazos de prescripción, conforme a las garantías de tipicidad y legalidad de la Ley N.º 6715/2021.

Se sugiere a la Máxima Autoridad Institucional (MAI) remitir el presente parecer al Ministerio de Industria y Comercio (MIC) vía Nota Oficial, condicionando la conformidad del SENAVE a la incorporación estricta de las modificaciones y observaciones señaladas.

Atentamente,


Abg. Lourdes Herenia Sanabria E,
Asesora Jurídica Dictaminante Vinculante

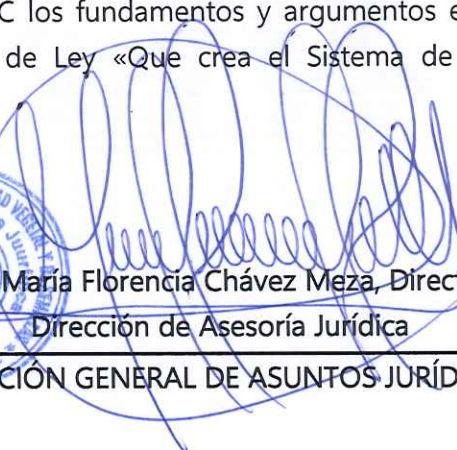
DIRECCIÓN DE ASESORÍA JURÍDICA

Asunción, 04 de Agosto de 2026

A LA DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

Se remite el presente expediente al cual se adjunta el Dictamen Jurídico N° 1107/2026, que cuenta con el parecer favorable de esta Dirección, a los efectos de que por nota de la MAI eleve a consideración del MIC los fundamentos y argumentos expuestos sobre la cuestión planteada del Anteproyecto de Ley «Que crea el Sistema de Información y Gestión de Productos (SIGP)».

Atentamente,


Abg. María Florencia Chávez Meza, Directora
Dirección de Asesoría Jurídica

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

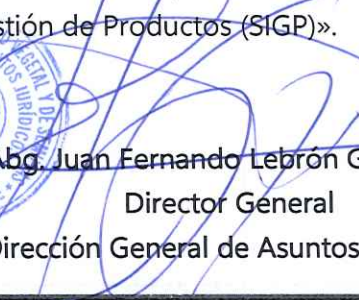
Providencia DGAJ N° 1289/2026

Asunción, 04 de Agosto de 2026

A LA SECRETARÍA GENERAL

Se remite el presente expediente, al cual se adjunta el Dictamen Jurídico N° 1107/2026 de la Dirección de Asesoría Jurídica, que cuenta con el parecer favorable de esta dependencia, a los efectos de que por nota de la MAI eleve a consideración del MIC los fundamentos y argumentos expuestos sobre la cuestión planteada del Anteproyecto de Ley «Que crea el Sistema de Información y Gestión de Productos (SIGP)».

Atentamente,


Abg. Juan Fernando Lebrón González,
Director General
Dirección General de Asuntos Jurídicos

