

RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS INVERSIONES EXTRANJERAS EN EL PARAGUAY

José Antonio Moreno Rodríguez ¹

I. Introducción

Durante las últimas décadas vienen proliferando leyes, tratados y otros instrumentos normativos, tendientes a otorgar una mayor seguridad jurídica a inversionistas extranjeros que movilizan recursos hacia países de menor desarrollo. Se pretende así minimizar la existencia de riesgos –que no sean los estrictamente comerciales– a los que se hallan expuestos los emprendimientos de esta índole.

Tales contingencias guardan relación, fundamentalmente, con el cambio de las reglas de juego, como expropiaciones que afecten unidades productivas foráneas, discriminaciones ante las inversiones nacionales de los países receptores, impedimentos para la repatriación de capitales o pérdidas derivadas de inestabilidades socio-políticas como disturbios o golpes de Estado, por citar como ejemplos. La historia registra también ejemplos de múltiples formas sutiles de menoscabar la inversión extranjera: impuestos cuasi-confiscatorios, impedimentos al retorno de utilidades o devaluaciones que terminan consumiéndolas. Todos ellos han sido expedientes frecuentemente utilizados por países que han afectado así emprendimientos en ellos radicados. También han sido usuales la intromisión del poder administrador en la justicia y las arbitrariedades consecuentes patentizadas en sus fallos en perjuicio del capital foráneo.

La consecuencia de esta inseguridad jurídica ha sido que los inversionistas extranjeros directamente evitan realizar transacciones en ambientes hostiles o las ejecutan bajo alto riesgo, lo que se refleja en los consiguientes costos que se ven trasladados al público consumidor del país receptor o afectan la competitividad del producto de la inversión en el exterior. Ejemplos de esto último abundan en la región sudamericana, particularmente relacionados con los procesos de privatización de los últimos lustros.

Pues bien, los países ávidos de captar la inyección de recursos foráneos para dinamizar sus economías se ven conducidos, espontáneamente o condicionados por la coyuntura, a establecer un marco normativo que proteja las inversiones extranjeras de los referidos “riesgos no comerciales”.

El Paraguay no ha estado ajeno a esta necesidad y ha introducido, sobre todo en los últimos años, importantes cambios en su legislación interna, amén de suscribir instrumentos internacionales de trascendencia en el tema. A continuación, luego de presentar algunos datos, sobre todo históricos y socio-económicos del país, se hace referencia a la normativa actualmente existente en él, para luego exponer una breve evaluación final.

II. Escenario

1. Algunos datos del Paraguay

¹ LL.M, Harvard. Profesor de Grado y de Postgrado de las Universidades Nacional, Católica y Americana de Asunción, Profesor Visitante de la Universidad de Buenos Aires y Director General del Centro de Estudios de Derecho, Economía y Política (CEDEP).

Situado en el corazón de Sudamérica, entre Brasil, Argentina y Bolivia, el Paraguay, además de encontrarse condicionado geográficamente por su mediterraneidad, que le impide un contacto directo con el mundo mediante litoral marítimo, es uno de los países de menor superficie de la zona², con una población que orilla apenas los seis millones de habitantes.

Históricamente, la economía paraguaya se ha venido sosteniendo mayormente con la producción agrícola, ganadera y forestal, sin mayores procesos de transformación o industrialización de materias primas, y hasta hoy gira en torno a estas actividades la mayor parte de las exportaciones del país³.

Han contribuido a la situación tanto el aislamiento físico del país como diversas coyunturas históricas, políticas y bélicas que derivaron no solo en pérdidas de territorio, sino en un importante retraimiento durante mucho tiempo ante la comunidad internacional. Ya el período inmediato posterior a la independencia del Paraguay, en 1811, se caracterizó por una economía sostenida autárquicamente, con contactos mínimos diplomáticos o comerciales con el extranjero, como medio de defensa de su constantemente amenazada soberanía. Recién hacia mediados del siglo XIX se abrieron las puertas al capital foráneo y hubo fuertes inversiones en proyectos de infraestructura impulsados por una importante fundición de hierro, la construcción de un astillero y la incorporación del ferrocarril como medio de transporte. Esta apertura se extendió solo por algunos lustros, pues la llamada "Guerra de la Triple Alianza", en la que el país se enfrentó, a partir de 1865, a la coalición formada por Brasil, Argentina y Uruguay, determinó la casi total aniquilación de la economía y de la población del Paraguay.

Luego del fin del conflicto, en 1870, el país se vio forzado a una masiva venta de tierras públicas para captar inversiones extranjeras. Si bien es cierto que la cantidad de población resultaba mínima para la superficie disponible, quedó sembrado en la época el germen de la problemática del campo que hasta hoy perdura. Durante varias décadas posteriores a la guerra, la economía paraguaya dependió fuertemente de la Argentina. El grueso de la población vivía a nivel de subsistencia, mientras que las conexiones externas quedaban reducidas a un pequeño grupo de firmas extranjeras y propietarios locales beneficiarios de grandes extensiones de tierra. Por otro lado, inestabilidades políticas marcadas por sucesivos golpes de Estado creaban un clima poco propicio para la inversión en el país.

Otra contienda bélica habría de perjudicar también el crecimiento económico del Paraguay: de 1932 a 1935, se enfrentó con Bolivia en la Guerra del Chaco, y se produjo un nuevo estancamiento de la economía que se extendió por varios años. Durante la

² El país tiene apenas 406.752 kilómetros cuadrados de superficie. Datos sobre el Paraguay pueden encontrarse en diversas páginas en Internet, entre ellas: <http://www.stp.gov.py>; <http://www.proparaguay.gov.py>; www.dgeec.gov.py; etcétera.

³ Haciendo un promedio de los últimos años, solamente la soja y el algodón representan, en la actualidad, más del sesenta por ciento del total de lo exportado por el Paraguay. El Producto Interno Bruto (PIB) del país se encuentra alrededor de los siete mil millones de dólares norteamericanos, de los cuales corresponde alrededor del 20% al sector industrial, 30% a la agricultura, ganadería y producción forestal y 50% a los servicios. El PIB per cápita orilla los 1.000 dólares norteamericanos, aunque durante los últimos años su crecimiento apenas estuvo a la altura del crecimiento de la población. Su deuda externa asciende a alrededor de 2.100 millones de dólares norteamericanos y la inflación, a diferencia de lo que ocurrió con sus grandes vecinos, estuvo siempre controlada, y por debajo de un 10 % anual en los últimos años. El costo de mano de obra es de los más baratos de la región. El salario mínimo, por 48 horas de trabajo a la semana, es de aproximadamente 160 dólares norteamericanos. Amplia información sobre estos temas puede obtenerse en el artículo de C. FERNÁNDEZ VALDOVINOS / A. MONGE NARANJO, *Economic Growth in Paraguay*, *Economic and Social Studies Series*, REI-04-009, Inter-American Development Bank, May 2004 (<http://www.iadb.org/exr/country/eng/paraguay>).

década de 1940, los productos exportados seguían siendo pocos, con predominio de la madera. Casi la totalidad del exiguo capital extranjero invertido en el país provenía de Argentina, Inglaterra y los Estados Unidos. El rol del Brasil, hoy el mayor socio comercial, era casi nulo. Para peor, al término de la Segunda Guerra Mundial, hubo una caída grande en la demanda de productos de agricultura, que durante el conflicto bélico había tenido su auge. Y nuevamente las querellas internas, que llegaron a su apogeo con una guerra civil en 1947, contribuyeron a generar en el país un ambiente poco propicio para las actividades económicas.

A partir de la década siguiente, hubo un repunte impulsado sobre todo por la inversión pública y por la estabilidad política que llegó a alcanzarse con los años. A ello contribuyó la firma de un tratado con el Brasil, que dio pie a varios proyectos de infraestructura, en tiempos en que se construyeron numerosas obras públicas, entre ellas carreteras, puentes, puertos y emprendimientos relativos a los servicios básicos, como agua, electricidad y telefonía. Este crecimiento llegó a su apogeo en la década de 1970, gracias sobre todo a dos acontecimientos relevantes: la construcción de la represa hidroeléctrica de Itaipú, en conjunto con el Brasil sobre el río Paraná, colindante entre los dos países, y el mejor aprovechamiento de tierras para el cultivo y la exportación de maderas de las áreas deforestadas. A la sazón el crecimiento económico del Paraguay se puso por encima de las estadísticas a nivel mundial, con un aumento promedio de casi el nueve por ciento durante toda la década.

El fuerte estancamiento ocurrido después, no puede sino atribuirse a desacertadas políticas públicas sumadas a los problemas recesivos de la economía en el resto de la región, y al marcado deterioro de un sistema político que en su momento había traído estabilidad al país, pero cuya decadencia y corrupción poco contribuían para generar una reactivación de la actividad mercantil.

Luego de un importante cambio en el régimen gubernativo, registrado en 1989, se intentaron importantes reformas, tendientes a liberalizar la economía con el objetivo de captar inversiones foráneas. No se produjo, sin embargo, el crecimiento esperado, debido a sucesivas crisis bancarias desatadas, a mensajes contradictorios muchas veces ínsitos en el accionar de las autoridades económicas, a una ineficiente burocracia estatal en aumento, y –nuevamente– a inestabilidades de orden cívico, amén de severos problemas causados por una economía fuertemente informal. Tampoco ha sido feliz el proceso de privatización de empresas estatales, que luego de algunas cuestionadas transferencias quedó finalmente interrumpido; y tampoco se ha tenido fortuna con el proceso de integración regional debido fundamentalmente a fracasos de los vecinos Brasil y Argentina, sobre todo hacia fines de los años 1990.

El desarrollo económico del Paraguay cuenta, es cierto, con numerosos condicionantes, como la mediterraneidad del país, la pequeña y –mayormente– poco instruida población, la falta de recursos naturales, las desacertadas políticas agrarias que derivaron en la mala distribución de la tierra, los grandes desequilibrios de la región y las inestabilidades políticas con los factores de inseguridad jurídica que ellas generan. Sin embargo, el Paraguay no tiene problemas estructurales como el excesivo endeudamiento externo de otros países de la región. Por lo demás, su mediterraneidad se atempera con su ubicación estratégica en el corazón del continente sudamericano, que lo debería convertir en el natural corredor bioceánico de transporte terrestre –por carretera y ferrocarril–; y los caudalosos ríos que cruzan el país podrían eventualmente constituir importantes vías de navegación fluvial que conecten productivas regiones del Brasil, Bolivia y Argentina con el mar. Así también, el Paraguay cuenta con un excedente de energía eléctrica proveniente de sus dos represas binacionales: Itaipú con Brasil y Yacyretá con Argentina, lo que le asegura una fuente importante de ingresos

originados en la venta a sus vecinos de la parte no utilizada. Además, su ubicación lo hace atractivo para el tránsito de energía eléctrica dentro de la región, y lo propio puede ocurrir con respecto a posibles gasoductos que crucen su territorio. Tampoco debe descartarse el potencial señalado por estudios realizados en su momento con respecto a eventuales explotaciones en materia de gas y petróleo, debido a cuencas en las que existe un aprovechamiento, con mucha proximidad, por parte de los países vecinos. No está demás mencionar también que bajo el territorio paraguayo se encuentra el Acuífero Guaraní, una de las reservas de agua dulce más importantes del mundo. A todo ello debe agregarse que la población del país es aún baja, lo que puede derivar en un altísimo impacto de un eventual masivo flujo de capitales adecuadamente canalizados hacia inversiones que retornen al país a la senda de un importante crecimiento que sea sustentable en el tiempo. Por último –si bien no en importancia– el Paraguay no ha quedado aislado de los esfuerzos de integración regional, con lo que abre las expectativas de un mercado ampliado para quienes decidan emprender actividades productivas en el país.

Expuesto a grandes rasgos el marco socio-económico paraguayo, se pasa ahora al escenario jurídico aplicable a la inversión foránea.

2. Marco normativo

A semejanza de otros países latinoamericanos⁴, el sistema jurídico paraguayo se enraíza en la tradición constitucional norteamericana en lo que respecta a la clásica división de los tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, conforme a un sistema en que el primero dicta las leyes, el segundo las ejecuta y el tercero juzga e interviene en asuntos jurisdiccionales. Ello ya a partir de la Constitución de 1870, copia de la argentina de 1853 –fuertemente inspirada en la de Estados Unidos–, situación que en lo esencial se ha mantenido con las ulteriores, como la actual Carta Magna de 1992, que recoge además adelantos de las constituciones europeas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, en cuanto a su fuerte contenido material relativo a valores y principios programáticos⁵. En el Derecho público paraguayo rige el principio de la legalidad⁶, que condiciona el accionar de las autoridades a lo previsto en las normas que lo rigen, pudiendo notarse una fuerte influencia de la doctrina del Derecho administrativo francés y sobre todo del argentino⁷. Leyes relativas al ámbito del Poder Ejecutivo responden

⁴ Ver A. GARRO, “Armonización y unificación del Derecho privado en América Latina: esfuerzos, tendencias y realidades”, in L. O. Baptista y otros (Organizadores), *Direito e comércio internacional. Tendencias e perspectivas*, Sao Paulo, LTr, 1994, pp. 507 y ss.

⁵ Esto se refleja de entrada en la opción por un “Estado social” –a semejanza de ciertos países europeos como Alemania y España–, lo cual impone ciertos condicionamientos al contenido de las leyes que pueden ser dictadas por el Congreso. De esta forma, la Constitución no es vista ya como un simple conjunto de reglas puramente formales, sino como un proyecto concreto de convivencia orientado hacia los valores propios que ella enuncia.

⁶ A pesar de que el principio de legalidad no ha recibido expresa consagración constitucional (lo cual parece haberse debido a un descuido de los constituyentes de 1992), puede afirmarse que, por lo general, se lo reconoce implícito en el sistema de Derecho administrativo paraguayo.

⁷ En Francia, la separación de poderes ha sido entendida siempre como “autonomía de poderes”, sin que los jueces puedan interferir en el accionar del Poder Administrador y la jurisprudencia por el Consejo de Estado en Francia, dentro de la órbita del Poder Ejecutivo, teorizada y sistematizada por autores franceses, derivó en la construcción del Derecho administrativo de aquel país. Ello en tanto que en los Estados Unidos la separación de poderes es considerada más bien como “especialización de funciones”, en que la administración no goza de prerrogativas especiales y el Derecho administrativo ha quedado confundido con el *common law* o derecho común que aplican los jueces, si bien recientemente se han registrado importantes cambios a este respecto (S. VILLAGRA MAFFIODO, *Principios de Derecho Administrativo*, Asunción, El Foro, 1981, pp. 5 y 6).

por lo general a una diversidad heterogénea de fuentes, sobre todo las que rigen las entidades descentralizadas, autónomas y autárquicas del Estado, entre las que se encuentran las empresas públicas, muchas de cuyas normas rectoras han sido modificadas en los últimos lustros con fuerte influencia de consultores internacionales de diversos organismos y programas que apoyaron al país en su proceso de modernización normativa reciente.

Las disposiciones constitucionales prevalecen contra cualquiera de inferior rango que pudiera contradecirlas, según el orden de prelación establecido en la propia Carta Magna. Luego vienen los tratados y demás instrumentos internacionales ratificados por el país, las leyes dictadas por el Congreso y los cuerpos normativos que sean su consecuencia (Decretos, Resoluciones, Ordenanzas, etcétera), en ese orden⁸.

En la cúspide del sistema, la Constitución Paraguaya de 1992 incluye diversos artículos que apuntan a asegurar el libre desarrollo de las actividades mercantiles en el país, sin distinguir entre emprendimientos nacionales y extranjeros. Así, el Artículo 107 prevé que los habitantes pueden dedicarse a la actividad de su preferencia y garantiza la competencia en el mercado. Mientras que el Artículo 108 establece que los bienes de producción nacional y los de procedencia extranjera, introducidos legalmente, circularán libremente dentro del territorio de la República. El Artículo 109, por su parte, garantiza la inviolabilidad de la propiedad privada, la que sólo podrá ser expropiada por causa de utilidad pública previo pago de justa indemnización.

A nivel de tratados internacionales, el Paraguay se encuentra adherido a esfuerzos mundiales, como los de la Organización Mundial de Comercio⁹, y regionales, como los de la Asociación Latinoamericana de Integración¹⁰ y del Mercado Común del Sur¹¹, entre otros, tendientes a eliminar o reducir barreras en el intercambio económico o relacionamiento de países soberanos.

En el ámbito legislativo del Derecho privado, no obstante la proliferación de numerosas leyes especiales¹², la regulación medular sigue contenida en el Código Civil paraguayo, vigente a partir de 1987. Dicho cuerpo legal se entronca en la tradición del Código Civil Francés de 1804, transmitida al Código Argentino de Vélez Sarsfield que rigió en el país por más de una centuria, a pesar de que se unifica ahora el régimen aplicable a las obligaciones civiles y comerciales, a semejanza del Código Civil Italiano de 1942 que también había eliminado la dicotomía Código Civil – Código de Comercio¹³, con la particularidad de que rige en el país una “Ley del Comerciante”, aplicable mayormente a las obligaciones formales de libros contables, registros y otras

⁸ Artículo 137, Constitución Nacional.

⁹ Ratificado por Ley 444 de 1994. El Paraguay participó en la Ronda Uruguay desde su inicio en el año 1986 (antes de su adhesión al GATT, el 6 de enero de 1994). El Ministerio de Industria y Comercio es el responsable de los compromisos acordados por el Paraguay como miembro de la OMC. http://www.wto.org/spanish/thewto_s/countries_s/paraguay_s.htm.

¹⁰ Ratificado por la Ley 837 de 1980.

¹¹ Ratificado por la Ley 9 de 1991.

¹² Este es un fenómeno registrado en varios países al que se suele aludir como “descodificación”. Así lo hace, por ejemplo, recientemente, J. C. FERNÁNDEZ ROZAS (in *Ius mercatorum, Autorregulación y unificación del Derecho de los negocios transnacionales*, Madrid, Colegios Notariales de España, 2003, pp. 49 y ss.).

¹³ El Código Civil paraguayo se ha inspirado también, fuertemente, en el Proyecto de Reformas al Código Civil Argentino de 1936, elaborado en base al proyecto presentado por el jurista BIBILONI de aquel país. Alguna influencia ejerció también el Código Civil Alemán vigente desde 1900 –hoy ya modificado en materia de obligaciones–, sobre todo en el anteproyectista paraguayo DE GÁSPERI.

que deberán ser observadas por quienes ella alcance¹⁴. Por lo demás, se mantienen los principios cardinales que habían impregnado el movimiento codificador decimonónico europeo, como la libertad individual¹⁵, el respeto a la propiedad y a los derechos reales en general, así como la facultad de disponerlo o modificarlo mediante contratos y a procurar su recomposición mediante normas de tinte extracontractual. El Código Civil actual ha consagrado, asimismo, normas y principios como la buena fe y la proscripción del ejercicio abusivo de los derechos, la responsabilidad objetiva por riesgos creados como consecuencia de la actividad o profesión y el resguardo de la equivalencia contractual en rupturas signadas por abusos en los procesos de formación (lesión, contratos leoninos de adhesión) o excesivas onerosidades sobrevinientes en el tiempo durante su ejecución (imprevisión)¹⁶.

III. Regulación

1. Ley de inversiones

Dentro del referido marco normativo, el Paraguay cuenta con la Ley 117 de 1991 “de Inversiones”. Ella enuncia derechos, garantías y obligaciones, mayormente contenidos o desarrollados en la propia Constitución o en otros cuerpos normativos como, por ejemplo, la protección del derecho de propiedad (Artículo 5º)¹⁷; o la obligación impuesta al inversor de cumplir con las leyes del trabajo y la seguridad

¹⁴ Tal es la Ley 1034 de 1983, “del Comerciante”, que además regula determinadas cuestiones, como transferencias de fondos de comercio (Artículos 112 a 121) y la empresa individual de responsabilidad limitada (Artículos 15 a 25).

¹⁵ Es decir, nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda ni privado de lo que ella no prohíbe.

¹⁶ Los adelantos del Código Civil paraguayo con respecto a los tradicionales del siglo XIX están, entre otros, en las siguientes normas: Artículos 372 y concordantes (elevación de la buena fe como principio general, rector de las relaciones civiles y comerciales, y consagración de la figura del abuso del derecho, en protección a quienes llegaran a padecerlo); Artículo 671 (lesión como herramienta destinada a proteger a la parte débil en la contratación); Artículo 691 (combate a las cláusulas abusivas en los contratos de adhesión); Artículo 459 (remedio para las cláusulas penales excesivas, que pueden ser morigeradas por el magistrado); Artículo 672 (introducción de la teoría de la excesiva onerosidad sobreviniente, o teoría de la imprevisión, que permite la revisión de los contratos ante un cambio drástico de circunstancias que perjudican a una de las partes); Artículos 685, 677, 689 y concordantes (adecuada protección a los destinatarios de promesas u ofertas): Artículo 1846 (responsabilidad civil objetiva), etcétera. Ver: J. A. MORENO RODRÍGUEZ, *Cláusulas abusivas en los contratos*, Asunción, Intercontinental, 1999, pp. 27-71. J. A. MORENO RODRÍGUEZ, *Teoría de la Causa*, Asunción, Intercontinental, 1996, pp. 377-388. J. A. MORENO RODRÍGUEZ, *Curso de derecho civil, Hechos y actos jurídicos*, Asunción, Intercontinental, 1991 (reimpresiones en 1995, 1999, 2001 y 2004), pp. 117-146; 308-309; 409-431).

¹⁷ Normas sustanciales relativas al derecho de propiedad se encuentran en el Código Civil. En materia de derechos intelectuales, el Paraguay cuenta un envidiable marco de leyes y tratados, entre ellos: Ley 300 de 1994, que aprueba el Convenio de París para la Protección Industrial y sus revisiones y enmiendas; Ley 444 de 1998, que aprueba el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPICs o TRIPPs); Ley 912 de 1996, por la cual el Paraguay ratifica el Protocolo de Armonización de Normas sobre Propiedad Intelectual en el MERCOSUR; Ley 1294 de 1998, de Marcas; Ley 1630 de 2000, de Patentes de Inventiones y Ley 2047 de 2002 que la modifica; Ley 868 de 1981, de Dibujos y Modelos Industriales; Ley 12 de 1991, por la cual Paraguay se adhiere a las Disposiciones del Convenio de Berna para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas; Ley 777 de 1992, por la cual el Paraguay se adhiere a la Convención Universal sobre Derecho de Autor de 1952; Ley 1582 de 2000, Tratado de la OMPI sobre Derecho de Autor; Ley No. 1328 de 1998, de Derecho de Autor y Derechos Conexos; Ley 38 de 1969, por la cual Paraguay se adhiere a la Convención Internacional sobre la Protección de los Artistas, Intérpretes y Ejecutantes, los Productores de Fonogramas y los Organismos de Radiodifusión de 1961; y Ley 1583 de 2000, Tratado de la OMPI sobre Interpretación o Ejecución y Fonogramas de 1996.

social vigentes en el país (Artículo 11)¹⁸. Contiene también la referida ley manifestaciones más bien líricas, como aquella por la que el inversor se encuentra en libertad de contratar o no seguros (Artículo 7°).

No obstante estas remisiones en blanco o disposiciones superfluas resulta innegable el atractivo de la “Ley de Inversiones”, como herramienta de promoción –si cabe la palabra– del país, pues da una señal a la comunidad internacional de que pretende ceñirse a las reglas de juego esperadas por las inversiones foráneas productivas¹⁹. Este es el mismo efecto que se logra, por ejemplo, cuando se ratifican convenciones universales como las de Naciones Unidas de 1980 sobre compraventa internacional de mercaderías, cuyo contenido resulta esencialmente dispositivo, es decir, puede ser dejado de lado por las partes contratantes a quienes debería regir; en tanto que, a la inversa, podrían incorporarla, por remisión en sus convenios, sujetos de países que no ratificaron la Convención, haciendo uso de la libertad para contratar. De modo que un innegable efecto logrado por los Estados adherentes a esta Convención, eminentemente dispositiva, constituye el resultado análogo al evidentemente perseguido por una ley como la paraguaya de inversiones, cual es el mensaje de que el país está demostrando su predisposición para regirse por las reglas internacionales de juego.

No están en vigencia, por no reunirse el requisito de las ratificaciones correspondientes de los países, los protocolos del MERCOSUR sobre protección y promoción recíproca de inversiones, suscriptos ambos por la delegación paraguaya. El Paraguay ha ratificado, por Ley 593 de 1995, uno de ellos: el Protocolo sobre Promoción y Protección de Inversiones Provenientes de Estados No Partes del MERCOSUR²⁰. No ha hecho lo propio con el Protocolo de Colonia para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones en el MERCOSUR²¹.

A) Caracterización de las inversiones extranjeras

Si bien la Ley 117 establece la igualdad entre inversiones nacionales y extranjeras (Artículos 1° y 2°), no brinda parámetros para caracterizar a estas últimas. Ante la omisión, deben entenderse comprendidas tanto las inversiones en bienes de capital como en recursos financieros y, en general, la transferencia de tecnología y de derechos intelectuales.

¹⁸ Por ejemplo, la Ley 213 de 1993 “Que establece el Código del Trabajo” y la Ley 496 de 1994 que lo modifica y amplía, etcétera.

¹⁹ La futilidad de “leyes de inversiones” para cumplir con el objetivo de atraerlas queda demostrada con la experiencia histórica de diversos países. Por ejemplo, en Argentina, el Tratado de Amistad, Navegación y Comercio con los Estados Unidos de América, en consonancia con la Constitución, previo un régimen de libertad, igualdad y seguridad jurídica que funcionó durante más de noventa años, sin necesidad de leyes especiales, dando pie a un período de gran prosperidad en que el país llegó a ser la séptima economía mundial. Luego de la Segunda Guerra Mundial se ha desarrollado una etapa en que se nacionalizaron empresas públicas y se aisló políticamente el país en cuanto a la no ratificación de convenciones por muchos años. Argentina tuvo entonces numerosas leyes que intentaron atraer inversiones e incluso en algún momento se llegó a exigir no solo un registro sino un contrato de inversión con el Estado. Un giro de importancia se ha producido en el año 1993 con la gran apertura producida entonces, proceso que se ha revertido nuevamente a partir de la fuerte crisis que sufrió Argentina a comienzos de esta década (ver O. MARZORATI, *Derecho de los Negocios Internacionales*, T. II, Buenos Aires, Astrea, 2003, tomo 2, pp. 214 y ss.).

²⁰ Decisión CMC 11/94.

²¹ Decisión CMC 11/93. En el Uruguay, la Ley 16906 de 1997 fue dictada con posterioridad a los Protocolos de Colonia y de Buenos Aires, que fueron tenidos en cuenta a fin de evitar discordancias (R. SANTOS BELANDRO, “La ley de inversiones y sus vínculos con la normativa del MERCOSUR”, in VVAA, *Ley de inversiones, Enfoques multidisciplinares*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1998, p. 13).

Pero no toda inversión recibe el tratamiento de “extranjera”, particularmente en lo que respecta a los sistemas internacionales de protección de las mismas. Al respecto, suele atenderse a la presencia de tres factores fundamentales: primero, la existencia de un flujo de valores o de capitales de un país a otro; segundo, la durabilidad de la inversión; y tercero, el control del emprendimiento por parte del inversionista extranjero.

a) Flujo de valores o capitales de un país a otro

Tradicionalmente se consideran inversiones extranjeras aquéllas que provienen de sujetos cuyo domicilio o asiento principal de negocios se encuentra en otro país. Incluso, antes de la Segunda Guerra Mundial se utilizaba en el derecho internacional la expresión “bienes extranjeros”. Que se hable luego de “inversiones extranjeras” ha sido calificado como conquista jurídica, puesto que queda comprendido así todo el movimiento de capitales desde su punto de partida hasta de llegada, con lo cual la cuestión deja de circunscribirse meramente a “bienes extranjeros” situados en el territorio nacional²².

b) Durabilidad de la inversión

Las inversiones protegidas son las efectuadas a plazo, pues allí se encuentra el factor principal de riesgo ante un posible cambio de las reglas de juego en el país en que ellas radican.

En este sentido, el Código de Liberalización de Movimiento de Capitales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)²³ y el Convenio Constitutivo del Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA) ponen énfasis en la durabilidad de las relaciones económicas del inversor en el país²⁴.

El Paraguay es adherente a este convenio por Ley 124 de 1991, y como tal debe reconocer como obligatorio y ejecutable dentro de su territorio el laudo arbitral que se dicte de conformidad con sus normas, las que tienen por objeto garantizar las inversiones extranjeras de riesgos políticos que obstaculicen eventualmente la repatriación de capitales, generen expropiaciones, ocasionen rupturas de contratos o deriven en pérdidas por disturbios civiles.

c) Control

²² L.O. BAPTISTA, *Os Investimentos Internacionais no Direito Comparado e Brasileiro*, Porto Alegre, Livraria do Advogado, 1998, p. 17, del que extractamos también algunas otras ideas expuestas en el presente material.

²³ La OCDE, u OECD según sus siglas en inglés, se encuentra integrada por treinta países miembros de todo el mundo, entre ellos algunos europeos, EE.UU., Canadá, México, Australia, Corea y otros. Esta organización provee a los gobiernos un ambiente en el cual discutir, desarrollar y perfeccionar políticas económicas y sociales, comparando experiencias, buscando respuestas a problemas comunes y trabajando para coordinar políticas domésticas e internacionales que cada vez más forman un entretejido de prácticas uniformes entre nacionales. Fruto de sus esfuerzos son, por ejemplo, los principios generales que deberían ser recogidos por la regulación del derecho societario de economías en transición; como también temas atinentes a la regulación bursátil, entre los que se encuentran los principios de “*corporate governance*” relativos al buen manejo de los órganos de administración de sociedades cotizantes en bolsa. También con relación al tema de mercado de valores, OECD ha propuesto pautas a ser observadas en la regulación de Internet (ver www.oecd.org).

²⁴ En su Artículo 12, inciso a.

Pueden distinguirse la inversión directa, que apunta al control de la actividad o gestión de que se trate, y la indirecta, que consiste en una mera inyección de recursos financieros. La toma de control implica la voluntad de participar en el capital de una empresa de modo permanente, ejerciendo un grado de influencia preponderante en su gestión. Se trata, en definitiva, de inversiones emprendedoras o “directas”, que desean participar en el proceso productivo. Ello en contraposición a otras inversiones, las llamadas “indirectas”, que simplemente persiguen la obtención de renta o lucro sin involucrarse en el proceso de producción.

Estas últimas son las de índole financiera. No existen impedimentos para que los extranjeros depositen capitales en bancos y entidades financieras establecidos en el Paraguay y se beneficien con los correspondientes intereses, como tampoco existen restricciones para invertir en operaciones bursátiles. Una situación particular se presenta, empero, con los fondos patrimoniales, como lo son los “fondos mutuos” o los “fondos de inversión”, regidos por la Ley 811 de 1996, que establece determinadas limitaciones en cuanto a los fondos de inversión “de capital extranjero”, en que las remesas al exterior del capital aportado no podrán efectuarse antes de los tres años de su ingreso, salvo en concepto de utilidades²⁵. Distinto es el caso cuando el capital extranjero es invertido en fideicomisos que tengan un objeto análogo de inversión, a los que rige la Ley 921 de 1996 de Negocios Fiduciarios, en donde no existen restricciones en cuanto a porcentaje de tenencia, ni años mínimos de permanencia del capital en el país²⁶.

B) Libertad de comercio y no proteccionismo

En consonancia con la Constitución Nacional de 1992 y otros cuerpos normativos –como la Ley del Comerciante²⁷ y la Ley de Marcas²⁸–, la Ley 117 de inversiones estatuye un régimen de libre comercio que comprenderá la libertad de circulación, de fijación de precios y de importación y exportación de bienes y servicios conforme a la regulación vigente, sin que puedan obtenerse privilegios proteccionistas del Estado (Artículos 8º, 12).

Obviamente existen restricciones en cuanto a la circulación de sustancias peligrosas²⁹, nocivas³⁰, o de índole farmacéutica³¹, por ejemplo, que deben ceñirse a su

²⁵ Artículo 53.

²⁶ La anomalía aquí resulta digna de destacar. Como resultado de consultorías internacionales contratadas en su momento para la elaboración de estos cuerpos normativos, se cuenta con dos leyes con las que puede conseguirse un análogo resultado, cual es la creación de fondos patrimoniales. Una ley, redactada por un consultor chileno, fuertemente inspirada en la legislación de fondos patrimoniales de ese país, y otra, obra de un consultor colombiano, que copia su legislación autóctona relativa al fideicomiso, coexistiendo actualmente ambas regulaciones que, en el fondo, permiten hacer lo mismo, pero sujeto a distintas exigencias normativas y de supervisión.

²⁷ El Artículo 105 de la Ley 1034 de 1983, “del Comerciante”, garantiza la libre competencia “siempre que no lesione los intereses de la economía nacional” y dentro de los límites establecidos legal o contractualmente.

²⁸ La Ley 1294 de 1998 “de Marcas” impide en su Artículo 17 restricciones a la libre circulación de productos “marcados, introducidos legítimamente en el comercio de cualquier país por el titular o con la autorización del mismo, fundándose en el registro de la marca, siempre que dichos productos, así como sus envases o embalajes no hayan sufrido alteraciones, modificaciones o deterioros”.

²⁹ La Ley 1910/02 de Armas de Fuego, Municiones y Explosivos prevé en sus Artículos 43 y 48 que solamente el Poder Ejecutivo podrá autorizar la importación de armas de fuego, municiones, explosivos y sus accesorios, como así también las materias primas o las maquinarias o los artefactos que sean necesarios para elaborarlos.

³⁰ Ley 1340/88 “Que reprime el tráfico de estupefacientes y drogas peligrosas” prevé autorizaciones especiales del Ministerio de Salud y de otros organismos estatales para la producción, importación o

legislación especial. Así también, existen limitaciones previstas en la normativa ambiental³². De hecho, el propio texto constitucional prohíbe la importación, comercialización o el uso de armas nucleares, químicas y biológicas, así como la introducción al país de residuos tóxicos³³.

Si bien no existen en general cuotas para la importación o exportación de bienes, ni requisitos especiales de desempeño, debe darse cumplimiento a la legislación aduanera y tributaria interna que, en su caso, resulte aplicable.

C) Registro

La Ley 117 exonera a la inversión extranjera de autorización previa alguna o registros adicionales a los previstos en general³⁴. Lo propio puede afirmarse de los otros miembros plenos del MERCOSUR, salvo Brasil³⁵. En este país, deben registrarse ante el Banco Central tanto los capitales que ingresan al país en forma de inversión directa o de préstamo –sea en moneda o en bienes– como las remesas hechas al exterior en concepto de retorno o rendimiento de capital, dividendos, intereses, royalties, o lo que fuera³⁶.

D) Repatriación de capitales y utilidades

El Banco Central del Paraguay constituye un organismo técnico que tiene exclusividad de la emisión monetaria y participa con los demás organismos del Estado pertinentes en la formulación y ejecución de la política monetaria, crediticia y

comercialización de diversas sustancias (Artículos 2º, 12, etcétera).

³¹ En materia sanitaria se aplican al respecto las normas del Código Sanitario (Ley 836 de 1980); la Ley 1119 de 1997 “De Productos para la Salud y otros”; la Ley 123 de 1991 “que adopta nuevas formas de protección fitosanitaria”, amén de otras leyes complementarias y sus reglamentaciones correspondientes. En la esfera municipal, rigen también en el tema de la salud la Ley Municipal (1294 de 1987) y numerosas ordenanzas.

³² Existen al respecto numerosas leyes, como la Ley 294 de 1993 de “Evaluación de Impacto Ambiental”; la Ley 345 de 1994 que la modifica; la Ley 352 de 1994 “De Áreas silvestres Protegidas”; la Ley 536 de 1995 “De fomento a la forestación y reforestación”; la Ley 799 de 1996 “De Pesca”; la Ley 816 de 1996 “Que adopta medidas de defensa de los recursos naturales”; y la Ley 1095 de 1997 que amplía esta última; etcétera.

³³ Artículo 8º de la Constitución Nacional.

³⁴ Artículo 4º.

³⁵ Y en el pasado Uruguay, en que existía un contrato de inversión (de radicación) con el Gobierno, facultativo para quienes querían asegurar la repatriación de utilidades y libre conversión.

³⁶ Así como las reinversiones de utilidades de capitales extranjeros y de las alteraciones de valor monetario del capital hechas de acuerdo con la legislación en vigor. El registro debe ser requerido al Banco Central dentro de treinta días del ingreso del capital al país, o desde el asiento contable correspondiente en caso de reinversiones. El objetivo del registro es garantizar al titular la remesa de lucros y dividendos así como la repatriación del capital invertido o reinvertido. Sin embargo, no es estrictamente obligatorio (M. TESHIMA, *Investimentos no MERCOSUL & Sua Protecao*, Curitiba, Juruá, 2003, pp. 121-122).

cambiaría. La moneda paraguaya es el “Guarani”³⁷, pero se encuentra admitida por ley la validez irrestricta de actos en moneda extranjera³⁸.

La repatriación de capitales consiste en la posibilidad de cambiar la moneda y transferirla a otro país. Constituye, en definitiva, una operación cambiaria y, cuando se la restringe, pasa a ser una forma de menoscabo a la propiedad, diferente de la expropiación, en que ésta se pierde completamente. Pues bien, la Ley 117 de inversiones garantiza un régimen de libertad de cambio sin restricciones, ni para el ingreso y salida de capitales, ni para la remisión al exterior de dividendos, intereses, comisiones, regalías por transferencia de tecnología y otros conceptos³⁹. Por lo demás – al igual que los otros países del MERCOSUR, adherentes al Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional (FMI)–, el Paraguay ha asumido el compromiso de no adoptar, sin aprobación del FMI, restricciones a los pagos y las transferencias por transacciones internacionales corrientes (comercio de bienes y servicios)⁴⁰. Así también, ha sido preocupación desde inicios del MERCOSUR la utilización del régimen cambiario que pudieran hacer los países para encubrir subsidios a sus nacionales. A ello se ha referido, por ejemplo, la Decisión CMC No. 10/94⁴¹, que impone a los Estados Partes la abstención de utilizar incentivos de tipo cambiario que impliquen el otorgamiento de subsidios, entendiéndose como tales, sistemas de tipo de cambio múltiples u otros que produzcan este efecto⁴².

Si bien existe amplia libertad para el movimiento de capitales dentro y fuera del país, las transacciones superiores a los diez mil dólares norteamericanos deben ser registradas, conforme a la Ley 1015 de 1996 “que previene y reprime los actos ilícitos destinados a la legitimación de dinero o bienes”⁴³.

E) Riesgo compartido

³⁷ La carta orgánica del Banco Central del Paraguay se encuentra en la Ley 489 de 1995. El país cuenta con un sistema de cambio en que existe libre oferta y demanda. El Banco Central tiene como una de sus funciones la de velar por la estabilidad monetaria (Artículo 285, Constitución Nacional), y en cumplimiento de ello, interviene en el mercado a fin de corregir distorsiones coyunturales, dentro de un sistema denominado de “fluctuación administrada” de la moneda. Los bancos y las casas de cambio pueden operar libremente en el mercado fluctuante. También pueden hacerlo las entidades financieras, cuyas facultades se encuentran reglamentadas en los Artículos 73 y concordantes de la Ley 861/96.

³⁸ Así lo dispone el Artículo 51 de la Carta Orgánica del Banco Central del Paraguay. Una excepción parecería surgir del Artículo 10 de la Ley del Consumidor (Ley 1334 de 1998) en lo que respecta a las relaciones de consumo, en que el precio debería estar indicado en la oferta en la moneda de curso legal en el país. Sin embargo, la cuestión no resulta clara (ver J. A. MORENO RODRÍGUEZ, *Cláusulas abusivas en los contratos*, Asunción, Intercontinental, 1999, p. 105).

³⁹ Artículo 6°.

⁴⁰ Artículo VIII, secciones 2, 3 y 4.

⁴¹ En su Artículo 3°.

⁴² El GMC ha dictado algunas resoluciones que afectan al control cambiario. Así, la Res. GMC 43/92 ordena eliminar límites para la obtención de divisas y cheques de viajero relacionados con viajes y turismo. En tanto que la Res. GMC 52/92 aborda el tema relativo a operaciones de descuento de documentos a plazo originados en operaciones comerciales entre residentes de los Estados Partes del MERCOSUR.

⁴³ Ella dispone que los bancos, financieras, casas de cambio, compañías de seguro y en general cualquier persona que se dedique a la intermediación financiera o al comercio de joyas y metales preciosos, están obligados a registrar y verificar la identidad de sus clientes, mediante la acreditación de la identidad, la representación invocada, el domicilio, la ocupación o el objeto social, en su caso, en toda operación que supere los diez mil dólares norteamericanos o su equivalente en otra moneda y toda operación de monto inferior que pueda haber sido fraccionada para eludir la aplicación de la obligación de la ley (Artículos 13, 14 y 15).

La Ley 117 de Inversiones también reconoce las inversiones conjuntas entre inversionistas nacionales y extranjeros, bajo la modalidad de “riesgo compartido” (*joint venture*) u otras, incluyéndose aquí a los entes autárquicos y demás entidades de derecho público de Paraguay⁴⁴.

Los sujetos y personas jurídicas extranjeros que suscriban contratos de riesgo compartido deben constituir domicilio en el país y cumplir con los requisitos de la legislación nacional⁴⁵. De hecho, el establecimiento de una sucursal con domicilio en el país constituye una exigencia del Código Civil para toda empresa extranjera que desee realizar actividades con carácter habitual en el Paraguay⁴⁶. Ello salvo que la empresa extranjera desee constituir una sociedad paraguaya, en cuyo caso se recurre frecuentemente a dos figuras con limitación de responsabilidad: la sociedad anónima y la sociedad de responsabilidad limitada⁴⁷. La primera es análoga a la *corporation* anglosajona: su capital se representa en acciones o títulos circulatorios que en general pueden ser nominativos o al portador, según lo determinen los estatutos de la entidad. Esta peculiaridad la distingue claramente de la sociedad de responsabilidad limitada, en que también la contingencia del socio se extiende hasta el límite de su aporte, representado en cuotas que solo resultan transferibles mediante un procedimiento más engorroso de reforma estatutaria. Debe tenerse presente que conforme al régimen jurídico paraguayo la sociedad debe tener al menos dos socios, sin importar los porcentajes de sus tenencias⁴⁸.

El contrato de riesgo compartido no establece personalidad jurídica y los derechos y obligaciones se regirán por lo convenido por las partes al respecto⁴⁹. No existe en el Paraguay una regulación especial aplicable a consorcios, a diferencia de Argentina, por ejemplo, donde existe un régimen particular con respecto a los “Contratos de Colaboración Empresaria” y las “Uniones Transitorias de Empresas”⁵⁰. Rigen, pues, a este respecto las normas aplicables en general a las vinculaciones contractuales.

La facultad de realizar acuerdos de riesgo compartido está también prevista en la Ley 2051/03 de contrataciones públicas, en cuyo caso la responsabilidad de las empresas en consorcio será solidaria⁵¹. Por su parte, la Ley 1618 de 2000 autoriza a quien resulte adjudicado para un servicio u obra pública a que pueda ejecutarla con otras empresas, pero a través de la constitución de una sociedad para el efecto⁵².

F) Resolución de conflictos

⁴⁴ Artículos 14 y 15.

⁴⁵ Artículo 16.

⁴⁶ Artículo 1197.

⁴⁷ Ambas encuentran regulación sustancial en el Código Civil, que ha sufrido una modificación de importancia según la Ley 388 de 1994, que elimina el requisito –antes existente– de la aprobación del Poder Ejecutivo para el funcionamiento de las sociedades anónimas.

⁴⁸ Artículos 959 y 1003, inciso e. La alternativa a la sociedad de responsabilidad limitada es la empresa individual de responsabilidad limitada, por la que una persona se beneficia con el régimen especial de limitación de contingencias (Artículos 15 a 25, Ley del Comerciante).

⁴⁹ Artículo 17.

⁵⁰ En efecto, la Ley 19550 de Sociedades Comerciales argentina –fuente del Código Civil paraguayo en otras cuestiones– incluye en su Artículo 367 la figura de la “agrupación de colaboración” de sociedades, que tiene como finalidad el desarrollo de determinadas actividades, y que no constituye un sujeto de derechos; y en su Artículo 377 regula las “uniones transitorias de empresas” reunidas en esa figura para “ejecutar una obra, suministro o servicio concreto” y que tampoco crean una sociedad ni adquieren personalidad jurídica.

⁵¹ Artículo 25.

⁵² Artículo 6°.

La Ley 117 de Inversiones estatuye la instancia arbitral en el Paraguay o en el extranjero, en caso de que las partes así lo opten, previéndose que incluso pueden recurrir a ella el Estado, los entes autárquicos y las demás entidades de derecho público que contraten con el inversor⁵³. A esto último también se refieren otros cuerpos normativos, como la Ley 1618 de 2000 de concesiones de obras y servicios públicos y la Ley 2051 de 2003 de contrataciones públicas, que contemplan la vía arbitral⁵⁴.

La Ley 194 de 1993, atinente a los contratos de agencia, representación y distribución admite expresamente el arbitraje⁵⁵. También se prevé la vía arbitral en la Ley 779 de 1995 de petróleo y otros hidrocarburos⁵⁶.

En materia de inversiones, el Paraguay –está visto– es adherente del Convenio Constitutivo del Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA). Además, el país ratificó por Ley 944 de 1982 el Convenio Constitutivo del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI o ICSID en inglés) Washington, 1965, que contempla una instancia arbitral independiente en la cual pueda accionarse contra países que no respeten sus normas relativas a la inversión extranjera. El país ha tenido una experiencia positiva con relación al único fallo arbitral de CIADI que le afecta hasta la fecha (*Eudoro A. Olguín v. República del Paraguay*)⁵⁷.

El Paraguay ha suscripto y ratificado, asimismo, veinte convenios bilaterales de promoción y protección recíproca de inversiones con Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Chile y varios otros países⁵⁸. Estos convenios se suscribieron masivamente en numerosos países en la segunda mitad del siglo XX, sobre todo en la última década, como exigencia de los inversores extranjeros para que se lleven adelante los procesos de privatización⁵⁹.

⁵³ Artículo 9.

⁵⁴ El Artículo 45 de la Ley 1618 prevé el arbitraje como obligatorio en el ámbito de aplicación de dicha ley. No así los Artículos 9 y 88 de la Ley 2051, en la que el arbitraje es facultativo. Hace lo propio la Ley 489 de 1995, según la cual el Banco Central podrá someterse al derecho o a tribunales extranjeros (Artículos 2 y 19, inciso x).

⁵⁵ Artículos 7 y 10.

⁵⁶ Artículo 5.

⁵⁷ Caso No. ARB/98/5. Ver referencia en H. ESTIGARRIBIA GUTIÉRREZ, “Mediación y Arbitraje Internacional en Inversiones. El Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) como institución protagonista del proceso”, en José A. Moreno Rodríguez (Coordinador), *Arbitraje y Mediación*, Asunción, Intercontinental, 2003.

⁵⁸ Rca. Francesa (Ley No. 804/80, Artículo 12); Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (Ley No. 92/91, Artículo 9º; y Ley No. 798/95, Artículo 8º); República de China (Ley No. 29/92, Artículo 6º); Gobierno de los Estados Unidos de América (Ley No. 155/93, Artículo 5º); Gobierno de la Rca. de Corea (Ley No. 225/93, Artículos 12, 13); Reino de los Países Bajos (Ley No. 349/1994, artículo 9º); Rca. de Hungría (Ley No. 467/94, Artículos 9º, 10); Rca. Federal de Alemania (Ley No. 612/95, Artículos 10, 11); Rca. de Austria (Ley No. 1180/97, Artículos 8º, 9º); Reino de España (Ley No. 461/94, Artículos 10, 11); Rca. del Ecuador (Ley No. 469/94, Artículos 8º, 9º); Rca. del Perú (Ley No. 468/94, Artículos 8º, 9º); Rca. de Rumania (Ley No. 527/94, Artículos 8º, 9º); Rca. de Chile (Ley No. 897/96, Artículos 8º, 9º); Rca. de Venezuela (Ley No. 1058/97, Artículos 9º, 10); Rca. de El Salvador (Ley No. 1316/98, Artículos 9º, 10); Rca. Checa (Ley No. 1472/99, Artículos 9º, 10); Rca. Portuguesa (Ley No. 1722/01, Artículos 9º, 10); Rca. de Cuba (Ley No. 1900/02, Artículos 9º, 10).

⁵⁹ Ellos prevén frecuentemente: 1) Un tratamiento justo y equitativo para las inversiones extranjeras, no menos favorables que el proporcionado a inversiones nacionales; 2) El no menoscabo de las inversiones extranjeras por adopción de medidas arbitrarias o discriminatorias; 3) La aplicación de la “cláusula de nación más favorecida”, haciéndose extensiva a las inversiones extranjeras ya radicadas en las condiciones más favorables que se vayan otorgando en lo sucesivo; 4) La expropiación será solo por causa de utilidad pública y no discriminatoria, debiendo indemnizarse de manera pronta, adecuada y efectiva; 5) El tratamiento no menos favorable que con respecto a los nacionales en caso de pérdidas originadas en guerras y otros conflictos armados o disturbios; 6) La garantía de libre repatriación de

El país ratificó también diversos instrumentos internacionales favorables al arbitraje, como, dentro de la esfera interamericana, la Convención Interamericana sobre Arbitraje Comercial Internacional de Panamá, de 1975⁶⁰; la Convención Interamericana sobre Eficacia Extraterritorial de las Sentencias y Laudos Arbitrales Extranjeros de Montevideo, de 1979⁶¹; y la Convención Interamericana sobre Exhortos o Cartas Rogatorias de Panamá, 1975⁶². A nivel MERCOSUR, el Paraguay ratificó el Protocolo de Buenos Aires sobre Jurisdicción Internacional en Materia Contractual, que permite a las partes elegir la jurisdicción competente, propia o foránea, judicial o arbitral⁶³. Asimismo, el país ratificó diversos instrumentos del MERCOSUR que favorecen o facilitan el arbitraje, como el Protocolo de Cooperación y Asistencia Jurisdiccional en Materia Civil, Comercial, Laboral y Administrativa⁶⁴, que se ocupa del tema arbitral en su capítulo V⁶⁵; y el Protocolo de Medidas Cautelares⁶⁶, que hace extensivos sus artículos 1, 2 y 6 también al arbitraje⁶⁷.

En el ámbito universal, por Ley 948 de 1996 el Paraguay adoptó la Convención de Nueva York de 1958 sobre el Reconocimiento y la Ejecución de las Sentencias Arbitrales Extranjeras.

El Paraguay no cuenta, como en el Uruguay, con una ley que establezca un procedimiento especial, más breve, en beneficio de inversores extranjeros amparados en Tratados Bilaterales de Protección de Inversiones (Ley uruguaya 16110 de 1990).

Sin embargo, cabe destacar que, como ley marco, el país adoptó en 2002 una ley muy similar a la modelo de la Comisión de Naciones Unidas de Derecho Mercantil, con ligeras mutaciones (Ley 1879 de 2002)⁶⁸. La nueva ley paraguaya de arbitraje estatuye como regla, en su Artículo 32, que puede elegirse tanto el foro arbitral como el derecho aplicable. La norma constituye una transposición literal del Artículo 29 de la ley modelo UNCITRAL, que también reconoce la libertad de las partes para elegir el derecho aplicable a sus contratos internacionales⁶⁹.

capitales, con reserva para los distintos países de la facultad para establecer gravámenes a esta actividad; y 7) La habilitación del arbitraje como mecanismo de solución de controversias.

⁶⁰ Ley 611 de 1976.

⁶¹ Ley 889 de 1981.

⁶² Ley 613 de 1976.

⁶³ Artículo 4º, Decisión Consejo Mercado Común No. 1/94, ratificada en Paraguay por Ley 597 de 1995. La vigencia del principio también se desprende del Protocolo de Santa María sobre jurisdicción internacional en relaciones de consumo, de 1997. Un interesante análisis del nuevo sistema contractual mercosureño puede verse en: Diego P. FERNÁNDEZ ARROYO, "International Contract Rules in MERCOSUR: End of An Era or Trojan Horse", in *International Conflict of Laws for the Third Millennium, Essays in Honor of Friedrich K. Juenger*, New York, Transnational Publishers, 2001, pp. 158-159.

⁶⁴ Decisión Consejo Mercado Común No. 5/92, ratificada por Ley 270 de 1993.

⁶⁵ Artículos 18-20 y 24.

⁶⁶ Decisión Consejo Mercado Común No. 27/94.

⁶⁷ No ratificó el Paraguay los dos acuerdos sobre arbitraje internacional: Acuerdo sobre Arbitraje Comercial Internacional del MERCOSUR (Decisión Consejo Mercado Común No. 3/98); y Acuerdo sobre Arbitraje Comercial Internacional entre el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile (Decisión Consejo Mercado Común No. 4/98).

⁶⁸ Ver referencias a diversos aspectos de la ley en José A. MORENO RODRÍGUEZ (Coordinador), *Arbitraje y Mediación*, Asunción, Intercontinental, 2003.

⁶⁹ Con ello, la ley aparentemente despeja una importante duda que se ha generado en el Paraguay sobre la posibilidad de elegir el derecho aplicable a un contrato internacional. Sin embargo, los Artículos 40, inc. 4 (b) y 46, inc. 5 (b) que aluden al orden público internacional "o del Estado paraguayo", se prestan a disparidades interpretativas e introducen nebulosas en el tema. Ver José A. MORENO RODRÍGUEZ, "Derecho Aplicable, Orden Público y el Nuevo Régimen Arbitral Paraguayo", in *Revista Brasileira de Arbitragem*, Ano I, No. 3, Sao Paulo, Síntese y Comité Brasileiro de Arbitragem, 2004, pp. 83-112.

G) Aval y financiamiento de las inversiones

Establece la Ley 117 de inversiones que el Estado no avalará contratos de créditos internos o externos de nacionales o extranjeros⁷⁰. De hecho, la enunciación es lírica, porque un aval requeriría de todos modos de una ley especial que, de existir, primaría sobre la Ley 117 por la vigencia en el país del principio de que una ley posterior deroga la anterior⁷¹.

En lo que respecta específicamente a la exportación⁷², en el mundo existen diversos sistemas gubernamentales o “mixtos” que fomentan esta actividad a través del financiamiento, conocido en inglés, genéricamente, como “*Export Credit Agencies*” (ECA). Tales son, por ejemplo, la EXIMBANK estadounidense, la ECGD inglesa, la COFACE francesa y la HERMES alemana. La mayor participación actual del sector privado en el financiamiento de exportaciones a tasas razonables ha permitido a algunos países la sustitución de la oferta de la ECA por la oferta de seguros de exportación de estas agencias. Estas garantías denominadas en inglés “*Export Credit Guarantees*” (ECG) se pueden caracterizar como seguros proporcionados por el Gobierno de cada país exportador de bienes de capital, que cubren riesgos privativos de dichas transacciones normalmente amparados por el seguro ordinario o comercial. El crédito oficial a la exportación apunta a que estén a disposición del exportador tasas de interés acordes con las establecidas en el mercado internacional, considerando que a veces la mercadería no es sino un simple subproducto del financiamiento, y éste pasa a constituirse así en condición indispensable para concretar diversas operaciones de comercio exterior.

En el MERCOSUR, la Decisión CMC No. 10/94 dispone en su Artículo 4º que los Estados Partes solo podrán otorgar créditos de fomento y financiamiento a sus exportaciones “*cuando los mismos sean otorgados en condiciones, de plazos y tasas de interés, compatibles con las aceptadas internacionalmente en operaciones equivalentes*”.

A diferencia de Brasil y Argentina⁷³, el Paraguay no cuenta con una regulación específica del tema, y sí cuenta con fondos que son canalizados a sectores productivos por medio de diversos programas o a través de bancos oficiales, como el Banco Nacional de Fomento del Paraguay.

Tampoco cuenta el Paraguay, a diferencia de Brasil y Argentina⁷⁴, con el Seguro de Crédito a la Exportación (SCE), que garantiza la indemnización por pérdidas líquidas

⁷⁰ Artículo 13.

⁷¹ Artículo 7, Código Civil.

⁷² Sobre el tema, puede verse en J. DE CASTRO, *Financiamientos a Exportacao e Seguro de Crédito*, 2ª Ed., Sao Paulo, Edicoes Aduaneiras, 2002.

⁷³ En el Brasil, el Programa de Financiamiento a las Exportaciones (PROEX) fue creado en 1991 por el Gobierno Federal con el objetivo de proporcionar a las exportaciones brasileñas condiciones de financiamiento equivalentes a las del mercado nacional. Su principal base normativa se encuentra actualmente en la Ley 10184 de 2001. En Argentina se cuenta con el Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE). Creado por Decreto 2703/91, que constituye una sociedad anónima de capital estatal, cuyos accionistas son el Ministerio de Economía y el Banco de la Nación Argentina. El BICE opera a través de instituciones bancarias, a las que se giran los fondos para ser acreditados a los exportadores. Dichas entidades operativas serán responsables del cobro de capital e intereses para su remisión posterior al BICE.

⁷⁴ Al respecto, rige en el Brasil la Ley 20299 del año 1973. La Ley 23101, de “Promoción de las Exportaciones”, en sus Artículos 17 a 21 fija nuevas bases para un perfeccionamiento del sistema. Por su parte, la legislación argentina, a diferencia de otras, permite que haya más de una compañía especializada en este ramo. En la actualidad, hay dos aseguradoras en el sistema: la Aseguradora de Créditos y

definitivas en caso de que importadores del exterior no honren sus créditos, por motivos comerciales, políticos y otros extraordinarios, como guerras, motines o catástrofes, constituyendo un importante instrumento de apoyo a la exportación que facilita también el acceso al crédito, pues tiene amplia aceptación como instrumento de garantía por las instituciones financieras.

IV. Régimen de migraciones y los extranjeros

La Ley 978 de 1996 “De Migraciones” regula la admisión, permanencia y egreso de los extranjeros en el Paraguay, distinguiendo entre residentes o no residentes, según tengan o no intención de radicarse en él.

Éstos últimos, como los turistas, artistas, expositores y otros que realicen actividades análogas, no deben cumplir con requisitos especiales de migración, salvo la presentación del instrumento correspondiente, que será normalmente el pasaporte, o el documento de identidad tratándose de un sujeto con nacionalidad de algún país del MERCOSUR. Como medida de reciprocidad, en algunos casos se requiere un visado especial del Consulado paraguayo más cercano, como ocurre, por ejemplo, con los Estados Unidos.

La categoría de residentes se divide a su vez en dos: permanentes y temporarios, según exista o no ánimo de radicarse en forma definitiva en el país. Los residentes permanentes gozarán de los mismos derechos y obligaciones que los paraguayos, con las limitaciones establecidas en la Constitución relativas, por ejemplo, al voto en las elecciones. Por su parte, los residentes temporarios solo podrán ejercer en el país aquellas actividades que se tuvieron en cuenta para su admisión, como por ejemplo, trabajos específicos que hagan científicos contratados por empresas públicas o privadas, estudios secundarios o de nivel superior de parte de estudiantes, etcétera⁷⁵.

Si bien no existen restricciones para que los accionistas o dueños de las sociedades establecidas en el Paraguay sean extranjeros, existe una aparente limitación para que sus directores o administradores lo sean sin que cuenten con residencia temporaria o permanente en el país⁷⁶.

También se requiere de residencia para prestar servicios en relación de dependencia regidos por la legislación laboral. Los técnicos especializados, periodistas, deportistas, docentes o personal administrativo pueden optar por la residencia temporaria. Todo otro trabajador requiere de residencia permanente⁷⁷.

La ley laboral extiende sus beneficios, incluidos los de la seguridad social, a los trabajadores extranjeros al igual que a los nacionales⁷⁸, salvo la obligación impuesta a

Garantías, y la Compañía Argentina de Seguros de Créditos a la Exportación, para los riesgos comerciales. Actúan por su propia cuenta y se rigen por las disposiciones legales pertinentes, como cualquier compañía de seguros, bajo la supervisión de la Superintendencia de Seguros. El Estado Nacional, mediante la Compañía Argentina de Seguros de Créditos a la Exportación, cubre los riesgos extraordinarios, que son aquellos no provenientes de la insolvencia definitiva del comprador (riesgo comercial), sino de otras causas, como riesgos políticos, riesgos de la naturaleza y riesgos de la falta de pago de compradores públicos. En Brasil se encuentra autorizada para realizar estas operaciones la Aseguradora Brasileira de Crédito a Exportação S.A. (SBCE), sociedad anónima que tiene por objeto exclusivo realizar dichas actividades.

⁷⁵ Artículos 10, 21 25 y 26, Ley de Migraciones.

⁷⁶ La exigencia surgiría del Artículo 26 de la Ley 978 de 1996 (de Migraciones) en combinación con otras normas del Código Civil y de la Ley del Comerciante.

⁷⁷ Artículo, 25, Ley de Migraciones.

⁷⁸ Artículo 3º, Código del Trabajo.

los empleadores de preferir, en igualdad de condiciones, a los trabajadores paraguayos⁷⁹.

V. Régimen de distribución, agencia y representación internacional

La Ley 194 de 1993 establece un régimen de protección para distribuidores, agentes y representantes⁸⁰ en el Paraguay cuyos principales se encuentren en el extranjero, al prever un régimen de resarcimiento mínimo, de inexcusable cumplimiento, en caso de terminación injustificada de la vinculación. Para el efecto se tomará en cuenta la duración del vínculo y el promedio de las utilidades brutas anuales durante los tres últimos años, según lo dispone una norma de poco clara interpretación de la ley⁸¹.

No corresponde la indemnización de mediar incumplimiento del contrato de agencia, representación o distribución; fraude o abuso de confianza en las gestiones conferidas; ineptitud o negligencia en la venta de productos o la prestación de servicios que correspondan; disminución culposa continuada de la venta o distribución de los artículos; y conflicto de intereses⁸².

La ley establece que no son renunciables los derechos por ella concedidos a distribuidores, agentes y representantes locales⁸³. La Corte Suprema del Paraguay ha declarado la constitucionalidad de la disposición⁸⁴.

VI. Contratación pública y concesiones del Estado

1. Leyes de contratación pública

La Ley 2051 de 2003, de contratación de obras públicas, limita los supuestos en que una licitación puede ser abierta a empresas no radicadas en el país. También establece un criterio de reciprocidad para la participación de empresas extranjeras⁸⁵.

⁷⁹ Artículo, 62 Código del Trabajo. Los trabajadores en relación de dependencia tienen un trato legal diferenciado, a pesar de que el Artículo 46 de la Constitución Nacional sustenta el principio de la no discriminación en concordancia con el Artículo 88. Sin embargo, las referidas disposiciones no hacen mención a los extranjeros, como tampoco lo hace el Artículo 9° del Código del Trabajo.

⁸⁰ Según el Artículo 2° de la Ley 194 “se entiende por: a) Representación: La autorización otorgada por el contrato, debidamente Instrumentada, para que una persona natural o jurídica domiciliada en la República, gestione y realice transacciones comerciales para la promoción venta o colocación, dentro del país o en cualquier otra área determinada de productos y servicios proveídos por un fabricante o firma extranjera; b) Agencia: La relación contractual, debidamente instrumentada, por la cual un fabricante o firma extranjera faculta a una persona natural o jurídica, domiciliada en la República, a intermediar en la gestión, realización o conclusión de negocios o contratos con clientes, dentro del país o cualquier otra área determinada, para la promoción, venta o colocación de productos o servicios, mediando el pago de una comisión; y, c) Distribución: La relación contractual, debidamente instrumentada, entre un fabricante o firma extranjera y una persona natural o jurídica domiciliada en la República, para la compra o consignación de productos, con el fin de revenderlo dentro del país o en cualquiera otra área determinada”.

⁸¹ Artículo 4°.

⁸² Artículo 6°.

⁸³ Artículo 9°.

⁸⁴ Acuerdo y Sentencia N° 827 de la Corte Suprema de Justicia (Sala Constitucional), caso “*Electra Amambay SRL vs. Compañía Antártica Paulista Ind. Brasileira de Bebidas*”, 12 de noviembre de 2001.

⁸⁵ Prevé el Artículo 18 de la referida ley que en los casos de tratados internacionales, convenios de empréstito suscritos con organismos internacionales multilaterales, cuando no exista oferta de

Por su parte, la Ley 1618 de 2000, de concesión de servicios u obras públicas, dispone que todas las personas nacionales o extranjeras que cumplan con los requisitos establecidos en el pliego de bases y condiciones pueden participar en licitaciones para el otorgamiento de concesiones de servicio público⁸⁶. El concesionario de una obra o servicio público podrá subcontratar a una empresa extranjera, para lo que requerirá aprobación previa del ente que otorgue la concesión⁸⁷. También se prevé que podrá convocarse a empresas extranjeras toda vez que no haya empresas locales interesadas, o un llamado a licitación haya quedado desierto⁸⁸.

2. Privatizaciones

En la última década del siglo XX se privatizaron algunas empresas públicas, como la acería y la compañía de líneas aéreas.

Se pretendió dar un nuevo impulso al proceso con la Ley 1615 de 2000, destinada a permitir la transformación de empresas estatales de telecomunicaciones, de obras sanitarias y del ferrocarril, y que abrió además la posibilidad de que la privatización se extendiera a otras entidades. Sin embargo, aunque las empresas mencionadas fueron convertidas en sociedades anónimas, el proceso se halla suspendido y el Estado aún sigue teniendo la participación absoluta en su capital social.

Cabe resaltar que la Ley 1615 contempla que la eventual venta de acciones de las referidas empresas deberá hacerse mediante licitación pública abierta a la participación de personas extranjeras⁸⁹.

3. Concesiones en materia de telecomunicaciones

La Ley 642 de 1995, de telecomunicaciones, reserva al Estado ciertos servicios radioeléctricos, que pueden, sin embargo, darse en concesión a particulares⁹⁰. No existen discriminaciones en dicha ley entre nacionales y extranjeros, como tampoco para otras concesiones, licencias o autorizaciones que puede otorgar la autoridad reguladora en el ámbito.

proveedores o contratistas nacionales, o cuando, habiéndose realizado una licitación pública de carácter nacional, no se presente alguna propuesta o ninguna cumpla con los requisitos establecidos, podrán participar de la licitación las personas no domiciliadas en el país. Sin embargo, podrá negarse la participación a personas no domiciliadas en el país, cuando el país de su domicilio no conceda un trato recíproco a los proveedores, contratistas, bienes o servicios paraguayos. Las ofertas nacionales tendrán preferencia respecto de las extranjeras hasta un margen de diez por ciento de diferencia en el precio ofertado.

⁸⁶ Artículo 5°.

⁸⁷ Artículo 19 del Decreto 11.967/01.

⁸⁸ Artículo 6°.

⁸⁹ Artículo 23.

⁹⁰ Artículo 60. Dispone la referida norma: “Los servicios de telecomunicaciones reservados al Estado, por gestión directa o por sus entes públicos, son los siguientes: - Servicios radioeléctricos de ayuda a la meteorología; - Servicios radioeléctricos de ayuda a la navegación aérea; - Servicios radioeléctricos de ayuda a la navegación fluvial y marítima; - Servicios radioeléctricos de navegación aero-espacial; - Servicios radioeléctricos de radio astronomía; - Servicios de socorro y seguridad de la vida humana en los ríos de la República y en alta mar; - Servicios de telecomunicaciones, información y auxilio en carretera; y, - Aquellos servicios que afecten la seguridad de la vida humana, o cuando por razones de interés público así lo establezca el Poder Ejecutivo. El Estado podrá otorgar en concesión la prestación temporaria de estos servicios a particulares en las condiciones que se determinen en las respectivas normas legales, reglamentarias y contractuales”. Otros tipos de actividades también pueden darse en concesión según la ley de telecomunicaciones.

El Decreto reglamentario 14135 de 1996 sí prevé que, para dedicarse a prestar u operar un servicio de telecomunicaciones, las empresas extranjeras deberán constituir domicilio en el Paraguay o nombrar a un representante legal domiciliado en el país⁹¹.

4. Concesiones relativas a recursos naturales

Según la Constitución paraguaya, corresponde al Estado el dominio de los hidrocarburos y determinados recursos naturales, pudiendo otorgarse concesiones a empresas privadas, públicas o mixtas, para actividades de prospección y explotación de yacimientos, por tiempo limitado⁹². En consonancia, la Ley 779 de 1995 de explotación de petróleo y otros hidrocarburos prevé que el Estado podrá dar en concesión a personas extranjeras, privadas o públicas, la prospección, la exploración y la subsiguiente explotación de yacimientos de hidrocarburos, en cuyo caso deberán constituir domicilio en el país y designar representante legal residente en él⁹³. Prevé también la ley que las sociedades extranjeras podrán formar sociedades mixtas con las entidades públicas o privadas paraguayas para la prospección, exploración y explotación de los hidrocarburos⁹⁴.

VII. Requisitos particulares para determinadas actividades

1. Entidades bancarias y financieras, aseguradoras, bursátiles y fiduciarias

La Ley 861 de 1996 “General de Bancos, Financieras y otras entidades de crédito” garantiza la igualdad de trato de la inversión extranjera con respecto a la de capital nacional⁹⁵. Ello para la titularidad de acciones de bancos o entidades financieras, los primeros con actividades propias de la “banca múltiple” y los segundos usualmente de menor porte y con un margen de actuación más restringida. En torno a bancos y entidades financieras, sobre todo aquellos, se desarrolla gran parte del movimiento financiero del país. Están establecidos en el Paraguay importantes bancos de capital foráneo.

Por su parte, la Ley 827/96 de Seguros prevé que las sucursales de entidades que

⁹¹ Artículo 64.

⁹² Artículo 112.

⁹³ Artículos 3º y 4º.

⁹⁴ Artículo 77 y 78. La Ley 1948 de 2002 de Transporte de Gas por ductos, prevé como uno de sus objetivos atraer inversiones en el desarrollo de proyectos energéticos (Artículo 1º). Las empresas interesadas en beneficiarse con una concesión para el transporte de gas deben estar debidamente representadas en el país (Artículo 22). La Ley 93 de 1914 de Minas no establece discriminaciones con respecto a extranjeros.

⁹⁵ Artículo 7º. Para la apertura de sucursales de entidades financieras extranjeras, éstas deben acreditar haber obtenido las autorizaciones para operar como tal en su país. Además, deben presentar un informe de los servicios de supervisión bancaria en el país o territorio de origen que determine la solvencia, la valoración de sus activos, gestión ordenada y transparencia de la entidad en cuestión. La casa matriz responde solidaria e ilimitadamente de los resultados de las operaciones de sus sucursales autorizadas a operar en el Paraguay. A tal efecto, debe presentar una resolución del Directorio de la casa matriz, donde se asuma esta responsabilidad (Artículo 15, Ley 861/96). Las sucursales de entidades financieras extranjeras no requieren de un Directorio para operar, pero deben contar al menos con dos representantes-apoderados que serán responsables de la gestión, y que están sujetos a los mismos requisitos, responsabilidades y sanciones que los miembros del directorio de entidades financieras paraguayas (Artículo 17). Además, las sucursales no pueden prevalerse de la aplicación de su derecho nacional. Renuncian también a promover reclamaciones diplomáticas respecto de los negocios y operaciones que efectúen en el país (Artículo 76). Por último, están obligadas a presentar una vez al año el balance general, la cuenta de resultado y la memoria anual de la casa matriz (Artículo 105).

realicen operaciones de seguro en el extranjero pueden hacerlo también en el Paraguay, en las mismas condiciones establecidas para las sociedades anónimas paraguayas⁹⁶. Los extranjeros no residentes en el país no podrán ejercer la función de agentes o corredores de seguros⁹⁷. El Paraguay registra un interesante movimiento asegurador dentro del marco de una economía debilitada en los últimos tiempos por la coyuntura regional y por problemas propios del país.

En las órbitas bursátil y fiduciaria, las Casas de Bolsa o intermediarios en el mercado de valores no cuentan con restricciones en cuanto a la nacionalidad de sus accionistas, pero existen ciertas garantías para el cumplimiento de sus funciones previstas en la Ley 1284 de 1998 del mercado de valores⁹⁸. No existen restricciones para que los accionistas de las sociedades securitizadoras a los efectos de actividades de titularización de activos⁹⁹ sean extranjeros (Ley 1036 de 1997). Tampoco para las administradoras de fondos patrimoniales, como lo son los fondos mutuos y los fondos de inversión (Ley 811 de 1996), ni para las entidades fiduciarias en general (Ley 921 de 1996). Sin contener una limitación expresa, la Ley 1056 de 1997 prevé que las sociedades calificadoras de riesgo pueden desarrollar sus actividades mediante contratos de representación o colaboración con sociedades extranjeras que tengan idéntico objeto social¹⁰⁰. Ha sido muy escaso el movimiento en materia bursátil y fiduciaria en el país.

2. Cooperativas

La Ley 438 de 1994 regula las cooperativas, definidas como asociaciones voluntarias de personas, sobre la base del esfuerzo propio y la ayuda mutua, para organizar una empresa económica y social sin fines de lucro, con el propósito de satisfacer necesidades individuales y colectivas¹⁰¹.

Las cooperativas cumplen un importante rol en la economía del país, sobre todo en los sectores agrícola, ganadero y financiero, en los que operan con fuerte presencia de alto impacto en la población. Las constituidas en el extranjero pueden operar en el territorio paraguayo, toda vez que se hallen legalmente reconocidas en su país de origen y observen las prescripciones legales paraguayas. La inscripción en el Registro de Cooperativas se hará sobre la base de reciprocidad con el país de origen¹⁰².

VIII. Régimen tributario que afecta las inversiones extranjeras en el Paraguay

1. Nueva ley tributaria

⁹⁶ Artículos 3° y 6°. Además, deben reunirse los requisitos exigidos a las empresas paraguayas para tener la autorización de operar en seguros, y las sociedades extranjeras deben acompañar los balances de los últimos cinco ejercicios de la casa matriz, de los cuales surja cuando menos márgenes de solvencia iguales a los exigidos para las entidades de seguros nacionales (Artículo 8°). Las sucursales de las empresas extranjeras deben presentar anualmente una copia autenticada de la memoria, balance general y el estado de la cuenta pérdidas y ganancias de su casa matriz (Artículo 32).

⁹⁷ Artículo 74.

⁹⁸ Las Bolsas de Valores como entidades que organizan las actividades bursátiles también se encuentran reglamentadas por Ley 1284 de 1998. Solo pueden ser accionistas de ellas las Casas de Bolsa debidamente inscritas en el país (Artículo 76). Análogos requisitos se aplican a la Bolsa de Productos, regulada por Ley 1163 de 1997. Esta ley no ha tenido aplicación práctica.

⁹⁹ “*Securitisation*” en inglés, idioma en que originalmente se acuñó el término.

¹⁰⁰ Artículo 15.

¹⁰¹ Artículo 3°.

¹⁰² Artículo 23.

Si bien existe igualdad de trato tributario para los emprendimientos nacionales y extranjeros, de mediar remesa de dividendos al extranjero está prevista una tasa adicional del 5 % sobre el 30 % del impuesto a la renta¹⁰³.

Como regla, los incentivos fiscales se extienden tanto a la inversión nacional como a la extranjera. La Ley 60 de 1990 estableció diversas exenciones impositivas en materias aduanera, de renta y de imposición indirecta¹⁰⁴. Existían además otras leyes que contenían exenciones especiales para diversos tipos de actividades. La recientemente promulgada Ley 2421 de 2004, llamada de “adecuación fiscal”, reúne actualmente las diversas exoneraciones impositivas y suspende provisoriamente algunos de los beneficios de la ley 60/90, como la exención del pago de impuesto a la renta, y además establece un monto mínimo de cinco millones de dólares norteamericanos para el otorgamiento de otros de los beneficios de la ley, como la exención de gravámenes para remesas al exterior. Esta ley entrará en vigencia progresivamente a través de decretos del Poder Ejecutivo

2. Convenios para evitar doble imposición en actividades internacionales

El Paraguay ha suscripto algunos convenios para evitar la doble imposición en materia de transporte internacional, ratificados por diversas leyes, entre ellas: Ley 55 de 1991, que ratifica el tratado de excepción de doble imposición tributaria en el transporte internacional aéreo con Uruguay; Ley 230 de 1992, ídem en el transporte internacional aéreo y terrestre con Chile; Ley 1236, ídem en el transporte internacional aéreo con Bélgica; Ley 1087 de 1984, ídem en el transporte aéreo con Alemania; y Ley 1105 de 1997, ídem en el transporte aéreo con Alemania

3. Régimen aduanero

A) Nuevo Código Aduanero

No existen como regla discriminaciones con respecto al origen de las inversiones en lo que atañe al nuevo Código Aduanero paraguayo, recientemente promulgado según Ley 2422 de 2004, y que contiene normas relativas a sujetos (importador, exportador, despachante de aduanas, etcétera), jurisdicción y control aduanero, tributos sobre el comercio exterior, regímenes aduaneros especiales (*drawback*, admisión temporaria,

¹⁰³ La Ley 811 de 1996 en lo referente a los fondos de inversión de capital extranjero, prevé en su Artículo 62: “Toda utilidad que se remese, que no corresponda al capital invertido o que no provenga de las inversiones amparadas por la Ley N° 60/90, estará gravada con un impuesto a la renta del diez por ciento. Este impuesto será retenido por la sociedad administradora al momento de efectuar la remesa y se pagará e ingresará en arcas fiscales en los plazos señalados por la Ley N° 125/92 y sus reglamentaciones. El impuesto referido en el párrafo anterior será el único que afecte a las rentas generadas por las operaciones del fondo durante su permanencia en el país. En todo caso antes de efectuar la remesa de utilidades, la sociedad administradora deberá obtener autorización de la Comisión”. Cabe destacar que el fondo de capital extranjero es un patrimonio formado con aportes captados fuera del país para su inversión en valores de oferta pública del Paraguay. Este artículo de la Ley 811/96 no ha sido derogado expresamente por la Ley N° 2421/04 de Adecuación Fiscal.

¹⁰⁴ La Ley 536/95 “de Fomento a la Forestación y Reforestación” establece una serie de incentivos fiscales para fomentar la acción de forestación y reforestación, en base a un plan de manejo forestal, y con una serie de incentivos para motivar las mismas. Según esta ley, el Estado deberá reembolsar hasta el 75 % de los costos de reforestación durante los primeros tres años de la misma. Otros beneficios incluyen la concesión de préstamos “blandos” por parte del Banco Nacional de Fomento, exenciones tributarias, etcétera.

tránsito, etcétera), control aduanero de mercaderías y disposiciones diversas relativas a infracciones, penalidades, etcétera¹⁰⁵

B) Peculiaridades del MERCOSUR y el Paraguay

a) Generalidades

Uno de los principios en que se asienta el MERCOSUR es el de la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos¹⁰⁶. Ello plantea diversas cuestiones aduaneras relativas al comercio interno entre sus Estados Partes, y al intercambio externo con terceros países. Internamente, el MERCOSUR apuntó desde sus inicios a constituirse en una “Zona de Libre Comercio”, caracterizada por la progresiva eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias. Externamente, suele afirmarse que el MERCOSUR se ha convertido a partir del 1 de enero de 1995 en una “Unión Aduanera”, al contar con un Arancel Externo Común (AEC), caracterización que ha recibido críticas, por resultar “imperfecta”, “flexible” o “incompleta”, pues han quedado pendientes a partir de su implementación diversos puntos relevantes para la libre circulación de bienes dentro del bloque y para una definición de la política comercial común externa.

El MERCOSUR no solamente no ha resuelto el tema de las restricciones no arancelarias, que solapadas bajo el rótulo de normas técnicas o similares de hecho condicionan o impiden la libre circulación de determinados productos dentro del bloque. También subsisten “régimenes especiales” y “listas de excepciones”, lo cual en muchos casos beneficia al Paraguay.

¹⁰⁵ El Código Aduanero del bloque, aprobado por Decisión CMC 25/94, no ha sido incorporado aún por falta de ratificaciones de los cuatro países. Paraguay lo hizo por Ley No. 621 de 1995, no así los demás países del MERCOSUR. Dicho Código contempla como eventual ámbito de aplicación a los territorios de los cuatro países del bloque, como así también las aguas territoriales, las zonas económicas exclusivas y el espacio aéreo de los Estados Partes. No se previó su aplicación en las zonas francas. Incluye normas de valoración aduanera, régimen de origen, admisión temporaria, prohibiciones y restricciones a las mercaderías importadas, tratamiento aduanero especial y sanciones por infracción, entre otras. Ante la falta de ratificaciones en los países respectivos, se ha estado analizando un nuevo proyecto. El MERCOSUR presenta la peculiaridad de que no cuenta con un Código Aduanero para el bloque, pero sí con las que serían, en puridad, reglamentaciones al mismo, que han venido siendo aplicadas por los cuatro países (Decisiones CMC 16, 17, 22 y 25/94). La Decisión CMC 04/00, conocida también como “Acuerdo de Recife”, y su primer protocolo adicional (Decisión CMC N° 05/00) tratan de los controles integrados de importación y exportación entre los Estados Partes. Se regula con ellas la utilización de procedimientos administrativos y operativos compatibles por parte de los funcionarios de los distintos organismos que intervienen en el control. Y se establece, para el efecto, un “área de control integrado”, en la cual “los organismos de cada país están facultados a recibir los importes correspondientes a los impuestos, tasas y otros gravámenes, de conformidad con la legislación vigente en cada país” (Decisión CMC 04/00, Artículo 6°). Las autoridades del país en el que se encuentre el área de control integrado deberán suministrar a los funcionarios del país limítrofe, para el ejercicio de sus funciones, “la misma protección y ayuda que a sus propios funcionarios” (Artículo 7°).

¹⁰⁶ La información sobre el MERCOSUR la hemos extractado de diversas fuentes en Internet, como también de las siguientes obras: E.C. FERNÁNDES, *Sistema tributario do MERCOSUL*, 3ª Edicao revista, atualizada e ampliada, Sao Paulo, Editora Revista Dos Tribunais, 2001; A. FRATALOCCHI, *Cómo exportar e importar. Cálculo del costo y del precio internacional*, Buenos Aires, ERREPAR, 2002; A. GARCÍA JÚNIOR, *Tributacao no Comércio Internacional*, Sao Paulo, Edicoes Aduaneiras, 2001; D. HARGAIN Y G. MIHALI, *Circulación de bienes en el MERCOSUR*, Buenos Aires, Montevideo, Editorial B de F, 1998; R. RUÍZ DÍAZ LABRANO, *MERCOSUR, integración y derecho*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, Asunción, Intercontinental, 1998.

b) Listas de excepciones

Estas se encuentran establecidas para proteger determinados productos nacionales, excluyéndose del AEC los productos que figuren en ellas en áreas relativas a bienes de capitales, informática, telecomunicaciones y otras. El justificativo constituye que la incorporación inmediata de éstos al AEC podría ocasionar problemas al país afectado, debido a la diferencia del mercado menor precio que normalmente tienen estos bienes en países más desarrollados, requiriéndose un plazo para que alcancen competitividad en los demás. De modo que estos productos, al ingresar al bloque, no pagan el AEC sino el arancel nacional del Estado Parte. Se impide así que los productos tengan circulación en el territorio aduanero libre de gravámenes¹⁰⁷.

Con la entrada en vigencia del AEC, cada país elaboró una lista de excepciones al mismo de hasta 300 productos, salvo Paraguay que podía incluir hasta 399. El plazo se estableció hasta el 2001, excepto para los bienes de informática y telecomunicaciones, y las demás excepciones de Paraguay, que debían extenderse hasta 2006. Los plazos han sido redefinidos. En el 2000 se autorizó la inclusión por un período máximo de dos años de cien ítems de la nomenclatura del bloque (NCM) en el régimen de excepción al AEC, con posibilidad de los Estados Partes de alterar cada seis meses hasta veinte ítems. Estos productos pueden, pues, previa consulta y autorización del CMC, salir en cualquier momento de la lista y entrar otros en sustitución, conforme se desarrollen las inestabilidades mundiales que afecten el comercio de determinados productos. La Decisión CMC 31/03 dispone prorrogar hasta el 31 de diciembre de 2005 el mantenimiento por los Estados Partes del listado referido.

Además, hasta el año 2010 el Paraguay –y Uruguay– podrán establecer, respectivamente, hasta 150 y 125 ítems adicionales, y se mantiene hasta el año 2010 las 399 excepciones de Paraguay al AEC previstas en 1994. Cabe agregar que tanto los bienes de capital como los de informática y telecomunicaciones, tenían establecido un AEC del 14 y 16 % respectivamente, hasta el año 2006. Ello también ha sido alterado recientemente, con beneficios hasta el año 2010 para el Paraguay –y Uruguay– (Decisiones CMC 33/03 y 34/03).

c) Regímenes especiales y la maquila en el Paraguay

Como regla, las mercaderías que ingresan de un país a otro, deben someterse a los procedimientos normales de importación y abonar los tributos correspondientes. Sin embargo, existen regímenes especiales, que cuentan con tramitación propia, y en los cuales están previstos suspensiones, exenciones o reintegros de los tributos. Ello ocurre, por ejemplo, con el régimen “de tránsito”, en que puede trasladarse un producto a través de un territorio aduanero con suspensión de tributos. Bajo el régimen de “admisión temporaria”, se habilita la importación de determinados bienes, también con suspensión de tributos, que pueden permanecer así en el país, por un tiempo determinado, y luego volver a salir. Se habilita mediante este mecanismo el ingreso de máquinas para obras, la realización de ferias, espectáculos, competencias, etc. Otro

¹⁰⁷ La lista de excepciones debe diferenciarse de la lista de adecuaciones, que rigió hasta el año 1999, y se refiere al tratamiento arancelario diferencial dado a algunos productos en las transacciones comerciales dentro del bloque, que no tendrán en consecuencia el arancel cero. La lista de excepción se refiere a la facultad de aplicar aranceles distintos al AEC. En cierto sentido, la lista de adecuación es una suerte de lista de excepción para los productos originados dentro del bloque que presentan desniveles de competitividad. Ya no existe una lista de adecuación, pero debe tenerse presente que no se ha definido aún el régimen de los sectores automotor y azucarero.

régimen comúnmente utilizado es el de “*drawback*”, o incentivo que permite la importación de productos, como materias primas, insumos, partes y componentes, para su ulterior reexportación, bajo las modalidades de suspensión, restitución o exención de tributos.

El MERCOSUR ha venido previendo distintos regímenes aduaneros especiales que pueden ser adoptados unilateralmente por los países miembros plenos del bloque. Ello, entre otras, por medio de las Decisiones CMC 10/94, 21/98, 31/00 y 69/00¹⁰⁸. La Decisión CMC 10/94 previó en su Artículo 7º que los Estados Partes podrán conceder a sus exportadores esquemas de *drawback* o admisión temporaria¹⁰⁹.

Ha existido un compromiso de eliminar estos regímenes especiales de incentivos para el año 2006, salvo en lo relativo a zonas francas. Sin embargo, recientemente, la Decisión 32/03 prorrogó hasta el 31 de diciembre de 2010 la posibilidad de utilizar los regímenes de *drawback* o admisión temporaria para el comercio intrazona.

Valiéndose de la posibilidad de estatuir un régimen especial de *drawback* o admisión temporaria, el Paraguay ha dictado la Ley 1064/97 “de la Industria Maquiladora de Exportación”. Bajo dicho esquema, una entidad local, denominada “maquiladora”, realiza procesos industriales o de servicios destinados a la transformación, elaboración, reparación o ensamblaje de mercaderías de procedencia extranjera, importadas temporalmente para su reexportación posterior. Las maquiladoras están sujetas solamente a un impuesto de 1% del valor agregado en el Paraguay al producto de sus actividades, y están exentas de todos los otros impuestos y aranceles, nacionales, regionales o municipales¹¹⁰. Igualmente, se permite la recuperación, como crédito fiscal, de los montos pagados en concepto al impuesto al valor agregado de los bienes adquiridos en el Paraguay para la ejecución de la maquila. Por lo demás, toda la maquinaria, equipos, partes de materias primas y componentes en general requeridos para la actividad maquiladora pueden ser introducidos al país libres de todo gravamen, hasta la finalización del período de maquila, momento en el que deben ser re-exportados o, en su defecto, nacionalizados mediante el pago de los impuestos aduaneros correspondientes. La obtención de los beneficios de la maquila requiere primeramente el registro ante el Consejo Nacional de la Industria Maquiladora de Exportación (CNIME),

¹⁰⁸ Los no previstos son inadmisibles dentro del bloque. Así, el IX LAUDO del Tribunal *Ad Hoc* DEL MERCOSUR (4 de abril de 2003), relativo a un “*estímulo a la industrialización de lana*” establecido por Uruguay, ha resuelto que este país proceda a eliminar la bonificación establecida por la Ley 13695 y sus Decretos complementarios para las exportaciones de productos industrializados de lanas destinadas a los Estados Partes del MERCOSUR, por cuanto contraría el Artículo 12 de la Decisión del Consejo del Mercado Común 10/94 (sobre una acabada evaluación de este y otros laudos del MERCOSUR, ver A. DREYZIN DE KLOR, MERCOSUR. *Los laudos arbitrales: una visión prospectiva*, De CITA, Buenos Aires, Editorial Zavalía, pp. 92 y ss).

¹⁰⁹ También se previó en la Decisión CMC 10/94 regímenes especiales de depósito, industrialización y distribución, todos con fines de promover las exportaciones. El Artículo 7º se refiere a regímenes especiales de “depósito de mercaderías para exportación”, en un local determinado, con suspensión del pago de impuestos y bajo control fiscal. El Artículo 9º alude al régimen de “depósito industrial con el objeto de exportar”, con suspensión de tributos y bajo control aduanero, para mercaderías que, después de ser sometidas a operaciones de industrialización, sean destinadas al mercado externo. El mismo artículo prevé un régimen de “depósito aduanero de distribución” para permitir el depósito de mercaderías importadas sin cobertura cambiaria y destinadas a la exportación o a la reexportación a terceros países. Las mercaderías importadas serán de la misma marca adoptadas por la beneficiaria y producidas por empresas localizadas en el exterior y vinculadas a la beneficiaria, independientemente de su origen o procedencia.

¹¹⁰ Se entiende por valor agregado en el Paraguay el valor de la materia prima y otros elementos que fueran adquiridos en el Paraguay y el valor de todos los costos de producción, como ser electricidad, consumo de agua, transporte y otros costos como salarios y honorarios pagados.

ante el cual se debe presentar un programa adecuado a las exigencias legales, eventualmente sujeto a la aprobación final del Ministerio de Industria y Comercio.

Si el producto objeto de la maquila satisface las reglas de origen del MERCOSUR (mínimo de 60% de origen de un país MERCOSUR del producto), estará exento del pago de impuestos, aranceles y otras restricciones dentro del bloque. Por ello, se ha considerado dicho régimen como una amenaza al AEC y al régimen de origen del MERCOSUR. No obstante, la justificación paraguaya se ha basado en el Artículo 7° de la Decisión 10/94, párrafo 1, referente a la posibilidad de instituir esquemas de *drawback* o de admisión temporaria. Y en el Anexo II, Artículo 3, conforme al cual los Estados Partes podrán establecer de común acuerdo requisitos específicos de origen que prevalecerán sobre los criterios generales de clasificación¹¹¹.

d) Otros regímenes especiales pendientes de definición que afectan al Paraguay

El MERCOSUR aún no cuenta con un Régimen Automotriz Común, cuya vigencia se había previsto inicialmente para el año 2000. No se ha cumplido, sin embargo, con los plazos estipulados. Actualmente, la Decisión CMC 70/00 prevé la instauración de libre comercio en el sector a partir del 1 de febrero de 2006, así como crear las condiciones favorables para el desarrollo de una plataforma regional integrada y competitiva con capacidad de explorar oportunidades de exportaciones hacia terceros mercados¹¹². El Paraguay, que había quedado excluido de las negociaciones dentro del MERCOSUR con respecto al tema, quedó incorporado plenamente en el año 2000 por Decisión CMC 4/01.

Un régimen con respecto al azúcar también se encuentra en negociación. Se ha conformado un Grupo “ad hoc” por Decisiones CMC 7/94, cuyo mandato fue extendido por Decisiones CMC 19/94 y 16/96. Brasil tiene un nivel de producción estimativamente superior en un 15 % al de Argentina, cuyo gobierno ha acusado a aquél de subsidiar el precio final de venta del azúcar en el mercado interno a través del programa de promoción del alcohol. Argentina estableció por Ley un arancel en tanto Brasil mantenga el referido programa, aplicándose también un impuesto a la equiparación de precios. Paraguay y Uruguay han reglamentado el tema mediante Decretos de los respectivos Poderes Ejecutivos.

Otro régimen especial del MERCOSUR constituye la posibilidad del Estado Parte de imponer límites a la libre circulación de bienes basado en el Artículo 50 del Tratado de ALADI (Anexo I del Tratado de Asunción, Artículo 2°, apartado b). La disposición autoriza a imponer restricciones fundadas en razones de salud pública, moralidad, respeto al medio ambiente y defensa de intereses políticos y económicos de los Estados. Según el Artículo XX del GATT (OMC) estos límites deben ser temporarios y no arbitrarios, es decir, deben justificarse objetivamente¹¹³.

¹¹¹ Información adicional sobre el régimen paraguayo de maquila puede obtenerse en la página de Internet: <http://www.mic.gov.py/maquila/index.html>.

¹¹² Si bien el documento ha sido protocolizado ante ALADI como ACE 14, no está vigente por falta de ratificación parlamentaria en Brasil. Hay un acuerdo sobre la cuestión automotriz en vigencia, entre Argentina y Brasil. No ocurre lo propio con respecto a Uruguay y Paraguay.

¹¹³ En el VI LAUDO ARBITRAL del Tribunal Ad Hoc del MERCOSUR de 2002, en la controversia entre Uruguay y Brasil sobre “*Prohibición de Importación de Neumáticos Remoldeados Procedentes de Uruguay*”, los árbitros han dicho que si bien la reserva de soberanía permite a los Estados Miembros del MERCOSUR la imposición de barreras por decisión unilateral, ello se encuentra limitado en el Tratado de Asunción a las situaciones previstas en el Artículo 50 del Tratado de Montevideo de 1980. En el VII LAUDO del Tribunal Arbitral “Ad Hoc” del MERCOSUR en la controversia sobre “*obstáculos al*

Por último, un régimen especial para las zonas francas, de procesamiento de exportaciones y áreas aduaneras especiales, se encuentra previsto en la Decisión CMC 8/94. Como regla, los bienes originarios de estas zonas deben pagar el arancel o AEC correspondiente al país que importa, con lo que, de hecho, el régimen de zonas francas permite que se “perfore” –por así decirlo– el AEC y constituye una severa distorsión a la Unión Aduanera. En el Paraguay, la Ley 523 de 1994, que ya ha tenido aplicación en la práctica, organiza y establece el régimen de Zonas Francas.

IX. Conclusiones

El Paraguay cuenta con un marco normativo aceptable para atraer inversiones foráneas y con importantes beneficios que le corresponden dentro del proceso de integración regional mercosureño en el cual se encuentra inmerso. La falta de un ambiente propicio para el efecto excede, pues, a cuestiones o críticas puntuales que puedan señalarse a su régimen jurídico¹¹⁴. Ella debe atribuirse, fundamentalmente, a una compleja conjunción de circunstancias geográficas, históricas, políticas, diplomáticas, regionales y hasta de orden bélico, que han conspirado contra un desarrollo económico sustentable del país en el tiempo, repercutido en el grueso de la población y satisfactorio para la comunidad internacional. Al respecto, según se vino exponiendo, el Paraguay presenta muchas debilidades que pueden ser fácilmente revertidas, y diversas fortalezas aún inexploradas, lo que no puede sino conducirnos a una frase final: falta tanto por hacer, ¡y tan poco!

ingreso de productos fitosanitarios argentinos en el mercado brasileño”, se declaró restringida la facultad de los Estados de invocar de manera genérica el referido Artículo 50, que de por sí no les exonera de “incorporar a su normativa interna las disposiciones de las Resoluciones GMC” que resulten aplicables. En el I LAUDO del Tribunal “Ad Hoc” del MERCOSUR, de 1999, constituido para entender en la controversia entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil sobre “Comunicados DECEX No. 37/97 y No. 7/98, Aplicación de Medidas Restrictivas al Comercio Recíproco”, han expresado los árbitros: “La obligación de eliminar las medidas NA no alcanza a aquéllas comprendidas en el Artículo 50 del TM 80, siempre que estén efectivamente destinadas a los fines allí indicados y no configuren obstáculos comerciales”.

¹¹⁴ No mencionamos expresamente en el texto el problema allí implícito de la “inflación legislativa”, que evidentemente afecta también la seguridad jurídica de un sistema. Decía MONTESQUIEU que “las leyes inútiles debilitan a aquellas necesarias”. Lo cita LEIVA FERNÁNDEZ, para quien “todos los Estados modernos están pasando por una etapa que en el orden legislativo se caracteriza por la gran proliferación de normas jurídicas, muchas de ellas innecesarias, contradictorias o reiterativas”. En palabras de GUAGLIANONE, se trata de “un monstruo que crece y crece y que al oscurecer al panorama jurídico de la Nación, pone en peligro la seguridad de los derechos individuales”. MARTINO utiliza la terminología de contaminación legislativa para referirse a “la ruptura del equilibrio del sistema de las leyes debido al crecimiento descontrolado de las normas legislativas y a la dificultad de eliminar los residuos”. A ello también se ha aludido como “marea normativa”, o “indigestión” del cuerpo social, que trae como consecuencia una “selva legislativa”, o “monstruo que crece y crece”. Nos dice también LEIVA FERNÁNDEZ que como consecuencia de la contaminación se tiene la superfetación normativa, es decir, “varias normas para regular el mismo fenómeno y en múltiples ocasiones hacerlo de manera diferente. La expresión “inflación legislativa” pone el acento en la innecesaria sobreabundancia de normas que es otra manifestación del mismo fenómeno. Los sujetos de derecho perciben a cada norma como menos vinculante, y esa sensación social es directamente proporcional a la cantidad de normas. A semejanza del valor de la moneda, cuanto más unidades hay en circulación, menos vale cada pieza” (Luis F. P. LEIVA FERNÁNDEZ, Fundamentos de Técnica Legislativa, Buenos Aires, La Ley, 1999, p. 12).

