

PROPIEDAD INTELECTUAL, SEMILLAS Y CONSTITUCIÓN NACIONAL: La tensión constitucional entre el privilegio ilimitado del agricultor y el derecho del obtentor en el derecho agrario contemporáneo.

César Armando Villanueva López

I. Introducción

La regulación jurídica de las semillas constituye uno de los ámbitos donde convergen con mayor intensidad el derecho agrario, la propiedad intelectual y la política económica del desarrollo agrícola. Ya que el crecimiento de la biotecnología vegetal en las últimas décadas ha transformado profundamente la estructura productiva del sector rural, generando nuevas tensiones entre el incentivo a la innovación genética y las prácticas tradicionales de reutilización de semillas por parte de los agricultores.

En Paraguay, el régimen jurídico vigente se encuentra estructurado sobre el modelo del **Acta UPOV 1978**, incorporado al ordenamiento jurídico luego de muchos años mediante la Ley N.º 988/96. Este sistema acogido en el año 1.996 ya se encontraba desfazado en sus orígenes por el acta UPOV DE 1991; sin embargo, para el momento represento un avance para el país ya que en la misma reconocía derechos exclusivos al obtentor de variedades vegetales, pero simultáneamente admitía una excepción amplia conocida como el **privilegio del agricultor**, que permitía al productor reservar parte de su cosecha para utilizarla nuevamente como semilla en campañas sucesivas.

Como señalamos, al aprobarse la ley Nro. 988/96 en Paraguay, ya el acta UPOV 1978 había sido modificado por **el Convenio UPOV Acta de 1991**. Que representaba una actualización sustantiva que fortalecía el alcance del derecho del obtentor y, en particular, establecía que la eventual habilitación del “uso propio” por parte del agricultor pasaba a ser una excepción opcional y condicionada, sujeta a “límites razonables” y a la “salvaguarda de los intereses legítimos del obtentor” (art. 15(2) del Acta 1991). Extremo que no fue ni contemplada ni acogida por nuestro País.

Y eh aquí el inconveniente, pues si bien la excepción (de ACTA UPOV 1978) respondía originalmente a una finalidad social específica —la protección del pequeño agricultor—; los profundos cambios experimentados por el sistema agrícola contemporáneo plantean interrogantes sobre la adecuación de dicho modelo frente a los principios constitucionales que protegen la propiedad intelectual.

La discusión, por tanto, no se limita al ámbito de la política agrícola o de la regulación económica como se viene haciendo tanto en nuestro País como en otros países de Latinoamérica y el mundo. Sino que en última instancia se trata de un debate Constitucional que resumidamente nos permitimos compartir e invitar al lector a participar: que precisamente es determinar: ¿hasta qué punto el legislador puede permitir el uso reiterado de una creación protegida sin compensación económica al titular sin afectar el contenido esencial del derecho de propiedad intelectual?. Adelantando nuestra opinión, para nuestra parte es claramente inconstitucional.

II. La protección constitucional de la propiedad intelectual en el derecho paraguayo:

La Constitución Nacional de la República del Paraguay de 1.992 reconoce expresamente la protección de la propiedad intelectual en su art. 110. Esta disposición se encuentra estrechamente vinculada con el art. 109, que consagra el principio general de inviolabilidad de la propiedad.

Y desde una perspectiva constitucional sistemática, ambos artículos deben interpretarse de manera complementaria. La noción de propiedad protegida por la Constitución Nacional no se limita a los bienes materiales, sino que comprende también derechos patrimoniales derivados de la creación intelectual.

Que, la propiedad intelectual presenta características particulares dentro del sistema Constitucional de derechos. Y sin ánimo de ahondar más de lo necesario y al efecto del tema tratado, debemos saber que la propiedad intelectual reglada trata de un derecho de exclusividad temporal que reconoce al titular la facultad de explotar económicamente una creación durante un período determinado. Por tanto, el núcleo esencial de este derecho se encuentra en la

posibilidad de obtener una retribución económica por el uso de la creación protegida.

Cuando una norma permite la utilización reiterada de dicha creación sin compensación alguna, surge inevitablemente la cuestión de si dicha regulación constituye una limitación razonable o si, por el contrario, implica una afectación sustancial del contenido del derecho.

La doctrina constitucional contemporánea ha señalado reiteradamente que “el legislador posee un margen de apreciación (o discrecionalidad legislativa) para regular el ejercicio de los derechos fundamentales, permitiéndole adaptar normas internacionales o constitucionales a su contexto nacional. Este espacio no es absoluto, ya que está limitado por la necesidad de respetar el núcleo esencial del derecho”, la proporcionalidad y los controles de convencionalidad/constitucionalidad”, y dicho margen encuentra un límite cuando justamente la regulación vacía de contenido el derecho protegido.

III. Propiedad intelectual y derecho internacional de los derechos humanos

La protección de la propiedad intelectual no se limita al ámbito del derecho Constitucional interno. El derecho internacional de los derechos humanos también reconoce la dimensión patrimonial de la propiedad intelectual.

El artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. Y la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha interpretado el concepto de “bienes” en un sentido amplio, comprendiendo no solo objetos materiales sino también derechos patrimoniales de naturaleza **inmaterial**, como lo es la propiedad intelectual. Y como tal ese “derecho de propiedad” protege todos los interés patrimoniales legítimamente adquiridos. De manera tal que no cabe la menor duda que el derecho de propiedad intelectual se encuentra inmerso dentro del concepto “bienes” en el sentido señalado.

De manera paralela, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ha reconocido firmemente en su jurisprudencia que los derechos de propiedad intelectual (como derechos de autor,

marcas y patentes) constituyen "bienes" o "propiedad" protegidos bajo el artículo 1 del Protocolo N.º 1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, imponiendo a los Estados obligaciones positivas de protección; abarcando activos inmateriales y derechos de propiedad intelectual (DPI) cuando existe un interés patrimonial legítimo.

Estas interpretaciones convergen en un punto fundamental: las limitaciones legislativas que afectan derechos de propiedad intelectual deben superar un examen de proporcionalidad particularmente exigente. **En otras palabras, el Estado puede regular el ejercicio del derecho, pero no puede impedir que el titular del derecho obtenga una retribución razonable por el uso de su creación.**

IV. UPOV: naturaleza, función y relevancia en la arquitectura jurídica de la innovación agrícola

IV.1. Para entender el origen de la discusión sobre la norma puesta en crisis su constitucionalidad, indefectiblemente debemos referirnos a la UPOV que son las siglas UPOV?: UPOV significa Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (en francés, *Union internationale pour la protection des obtentions végétales*). Es una organización intergubernamental con sede en Ginebra, Suiza, que administra un sistema internacional para proteger los derechos de los fitomejoradores sobre nuevas variedades vegetales, fomentando la innovación agrícola. Ofrece un sistema *sui generis* (específico) de propiedad intelectual, distinto de las patentes, que estimula el desarrollo de variedades más productivas, resistentes a plagas y adaptadas al clima. Dicha organización está integrada por más de 75 miembros que abarcan cerca de 100 países entre estos Paraguay.

Aquí nace el Convenio UPOV, cuyo instrumento central es proporcionar la base jurídica y técnica para la protección de obtenciones vegetales, buscando incentivar el desarrollo de nuevas variedades en la agricultura; destinado a armonizar estándares mínimos de protección para las nuevas variedades vegetales mediante la concesión de un derecho de obtentor (Plant Breeder's Right por su siglas en ingles PBR).

Dichos Derechos de Obtentor de Variedades Vegetales (Derechos de Obtentor) - son un tipo de propiedad intelectual que protege nuevas variedades de plantas, otorgando a los creadores derechos exclusivos para comercializar, producir, reproducir y vender el material de propagación. Como señalamos su finalidad declarada es incentivar el fitomejoramiento —y, por esa vía, el progreso tecnológico del sector agrícola— asegurando un marco de exclusividad jurídica que permita a quien invierte en investigación y desarrollo recuperar su inversión a través de la explotación económica de la variedad protegida.

La UPOV, por tanto, opera como un sistema normativo de propiedad intelectual especializado, diseñado para un rubro donde el “objeto” protegido (material genético reproducible) tiene una capacidad de reproducción y difusión distinta a las obras clásicas del derecho de autor o a la invención típica de patente. En este contexto se puede señalar sin temor a equívocos que representa la autoridad por excelencia en el tema.

Sin embargo, esta naturaleza -derecho de exclusividad sobre material reproductivo- hace que el equilibrio normativo sea particularmente delicado.

Ello es así, ya que mientras la propiedad intelectual busca garantizar retorno de inversión y estimular innovación; históricamente tenemos que el sector agrícola presenta prácticas de “reserva de semilla” y dinámicas de reproducción del material que, si se habilitan sin límites o sin compensación, pueden erosionar la exclusividad económica del obtentor.

IV.2. . El sistema UPOV 1978 y el privilegio del agricultor

La Unión Internacional para la Protección de Obtenciones Vegetales (UPOV) adoptó en 1978 un sistema destinado a equilibrar los intereses de los obtentores y los agricultores. El denominado privilegio del agricultor permitía que los productores reservaran parte de la cosecha obtenida a partir de semillas protegidas para utilizarla nuevamente como semilla en la campaña siguiente.

Este esquema respondía a un contexto histórico específico: una agricultura de menor escala, con escasa mecanización y limitada

inversión tecnológica. Por lo que en ese escenario de 1978, exigir regalías en cada ciclo productivo podía resultar incompatible con la realidad económica de muchos productores.

IV.2. La reforma del sistema internacional: el Acta UPOV 1991

El crecimiento de la biotecnología agrícola y el aumento de las inversiones en investigación genética comenzaron a evidenciar las limitaciones estructurales del modelo de 1978. Y la reutilización irrestricta de semillas protegidas reducía significativamente el retorno económico de las empresas que desarrollaban nuevas variedades vegetales. Por lo que en respuesta a este problema, el Acta UPOV 1991 introdujo modificaciones sustanciales al sistema de protección ampliando el alcance del derecho del obtentor; extendiendo la protección al material cosechado y colocando restricción del privilegio automático del agricultor, con posibilidad de exigir el obtentor compensación económica por el uso propio.

Este cambio reflejó una evolución conceptual, dando así el reconocimiento de que la innovación genética requiere un sistema jurídico que permita recuperar las inversiones realizadas en investigación y desarrollo, para fomentarlas aún más.

Precisamente, todo este contexto histórico de derechos y tensiones explica la evolución interna del Convenio UPOV desde el Acta de 1978 hacia el Acta de 1991. En términos jurídicos, el Acta UPOV 1991 es una actualización sustantiva que fortalece el alcance del derecho del obtentor y, en particular, establece que la eventual habilitación del “uso propio” por parte del agricultor pasa a ser una excepción opcional y condicionada, sujeta a “límites razonables” y a la “salvaguarda de los intereses legítimos del obtentor” (art. 15(2) del Acta 1991).

Este punto resulta medular para el análisis Constitucional: la excepción deja de operar como “permiso amplio” y se reconduce a la lógica propia de toda limitación legítima de un derecho fundamental; esto es, una excepción acotada, justificada y proporcional, con salvaguardas para evitar la neutralización del contenido económico del derecho del obtentor.

Desde esta perspectiva, la importancia de UPOV no es solo agronómica o comercial, sino Constitucional; es decir, el modo en que un Estado adopta -o no adopta- los estándares de UPOV-1991 impacta en la intensidad de protección del derecho de autor y propiedad intelectual del art. 110 de nuestra C.N. y de la propiedad del art. 109 del mismo cuerpo legal que protege al obtentor; y, a su vez en la forma en que se pondera el “privilegio del agricultor” como eventual excepción.

IV.3. Cuadro técnico comparativo: UPOV 1978 vs UPOV 1991: diferencias relevantes y sentido del cambio:

Nos permitimos exponer en cuadro descriptivo las diferencias de diseño normativo que son relevantes para el análisis de proporcionalidad y de “contenido esencial” del derecho del obtentor. Para el punto específico del “uso propio”, la UPOV 1991 lo configura como excepción opcional y condicionada (art. 15(2)).

Eje	Acta UPOV 1978	Acta UPOV 1991	Fundamento y relevancia
Finalidad regulatoria en contexto histórico	Se formula en un contexto de agricultura menos tecnificada; enfoque de equilibrio que tolera prácticas de reserva de semilla según legislaciones internas.	Responde a expansión biotecnológica y necesidad de fortalecer incentivos a la innovación; corrige “limitaciones” del esquema previo.	El salto 1978→1991 refleja que el sistema 1978 mostró insuficiencia para garantizar retorno de inversión y control de usos repetidos.
Alcance de los derechos del obtentor	Protección centrada en material de reproducción/propagación, con márgenes más amplios a regulaciones internas.	Mayor densidad de exclusividad; se expande el alcance y se precisan facultades en torno a actos relevantes.	A mayor tecnificación, mayor riesgo de erosión económica si el alcance es débil; el sistema 1991 busca cerrar esa brecha.
“Privilegio del agricultor” / uso propio	Modelo más tolerante: el tratamiento concreto depende fuertemente de la legislación interna y del equilibrio nacional.	Excepción opcional: el Estado “puede” permitir re-siembra en límites razonables y salvaguardando o intereses legítimos del obtentor (art. 15(2)).	Esto es clave: el uso propio deja de ser un “permiso amplio” y pasa a ser una excepción con candados normativos (proporcionalidad / compensación).
Estructura de excepciones	Menos sistematizada en términos de excepciones “obligatorias” y “opcionales” con guía interpretativa.	Diferencia explícita entre excepciones obligatorias y excepción opcional del art. 15(2), con notas explicativas UPOV.	La sistematización 1991 facilita control constitucional: excepciones delimitadas, lo que reduce arbitrariedad y riesgo de vaciamiento del derecho.

Eje	Acta UPOV 1978	Acta UPOV 1991	Fundamento y relevancia
Compatibilidad con políticas públicas	Más espacio para enfoques amplios por razones sociales (pequeño productor), pero con riesgo de “subprotección” en agronegocio concentrado.	Permite políticas públicas, pero exige salvaguardas al derecho del obtentor; admite calibración (límites + resguardo de intereses).	Útil para “conciliar” Constitucionalmente: no se niega el uso, se regula y compensa, evitando expropiación regulatoria.
Tendencia comparada y debate regional	Países con esquemas históricos (Argentina, entre otros) mantienen discusiones sobre modernización.	Es el estándar más moderno; motor de debates legislativos sobre regalías y uso propio condicionado.	Argentina continúa adherida al Acta 1978, con debate actual sobre adhesión al Acta 1991 y reforma del marco normativo.

V. Derecho comparado internacional: protección del derecho del obtentor en la Unión Europea, Estados Unidos y otros sistemas jurídicos

Este análisis Constitucional del régimen de protección de obtenciones vegetales no puede realizarse en aislamiento del derecho comparado. La evolución de los sistemas jurídicos más desarrollados en materia de propiedad intelectual agrícola nos guían y muestran una tendencia clara hacia el fortalecimiento del derecho del obtentor y la limitación del denominado privilegio del agricultor. Por lo que, la experiencia comparada resulta esclarecedor y especialmente relevante para evaluar el grado de razonabilidad y proporcionalidad de los modelos normativos vigentes.

V.1. Unión Europea

La Unión Europea cuenta con uno de los sistemas más desarrollados de protección de obtenciones vegetales.

El régimen jurídico se encuentra establecido principalmente en el **Reglamento (CE) N.º 2100/94 sobre protección comunitaria de obtenciones vegetales**, que creó el sistema de **derecho comunitario de obtentor**. Este régimen reconoce un derecho exclusivo al obtentor sobre la producción, reproducción y comercialización de la variedad protegida.

Sin embargo, el sistema europeo también contempla una forma limitada del privilegio del agricultor. El artículo 14 del reglamento permite que determinados agricultores reutilicen semillas de variedades protegidas en su propia explotación, pero bajo condiciones específicas. Entre esas condiciones se encuentra, la obligación de pagar una **remuneración equitativa al obtentor**, salvo en el caso de pequeños agricultores.

La jurisprudencia del **Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)** ha reforzado este sistema de protección. En el caso **Schulin v. Saatgut-Treuhandverwaltung (C-305/00)**, y otras posteriores -ej. el caso **Brangewitz (C-336/02)**- que si bien trataban sobre la información, también clarificaron el Reglamento 2100/94, en los puntos clave el Tribunal sostuvo:

- a. **Derecho a compensación:** El agricultor que se acoge a la "excepción del agricultor" (reutilizar parte de su cosecha para una nueva siembra en su propia explotación) está obligado a pagar al titular una **"remuneración equitativa"**.
- b. **Cuantía:** Esta compensación debe ser sensiblemente inferior a la cantidad que se pagaría por la compra de semillas certificadas bajo licencia (generalmente el 50% de la tasa de licencia estándar).
- c. **La condición del "indicio":** Lo que se debatió específicamente en el caso Schulin fue que el titular **no puede exigir el pago ni la información** de forma indiscriminada a cualquier agricultor. Solo puede hacerlo si tiene algún indicio de que el agricultor ha utilizado efectivamente semillas de una variedad protegida para la siembra.
- d. **Excepción para pequeños agricultores:** Los "pequeños agricultores" (definidos según criterios de superficie o producción de cereales en la normativa comunitaria) están **exentos** de pagar esta compensación al titular.

En resumen estableció la obligación de pagar existe para compensar al obtentor por su investigación, pero no es un canon automático por el simple hecho de ser agricultor, sino que deriva del **uso efectivo** de la variedad protegida.

Este enfoque demuestra que el sistema europeo no concibe el uso propio de semillas como un derecho irrestricto del agricultor, sino como una excepción condicionada que debe respetar los intereses económicos del obtentor.

V.2. Estados Unidos

En Estados Unidos, la protección de variedades vegetales se encuentra regulada principalmente por el **Plant Variety Protection Act (por sus siglas en ingles PVPA)** y por el sistema general de patentes. Por la cual reconoce derechos exclusivos al obtentor sobre la reproducción y comercialización de variedades vegetales protegidas.

Históricamente, el PVPA incluía una excepción amplia que permitía a los agricultores guardar semillas para uso propio e incluso vender semillas guardadas a otros agricultores. Sin embargo, esta interpretación fue profundamente modificada por la jurisprudencia de la **Corte Suprema de los Estados Unidos**.

En el caso **Asgrow Seed Co. v. Winterboer (1995)**, la Corte Suprema de los Estados Unidos limitó estrictamente el derecho de los agricultores a vender semillas protegidas a terceros, fortaleciendo la posición del obtentor bajo la Ley de Protección de Variedades Vegetales (PVPA). Este fallo cerró el vacío legal conocido como "ventas en bolsa marrón" (*brown-bag sales*), mediante el cual algunos agricultores comercializaban grandes volúmenes de semillas protegidas compitiendo directamente con los obtentores originales.

Posteriormente, el caso **Bowman v. Monsanto Co. (2013)** marcó un punto de inflexión en la protección de la propiedad intelectual sobre semillas; dictaminó de forma unánime que la **doctrina del agotamiento de la patente no permite a un agricultor reproducir semillas patentadas** sin el permiso del titular.

Los puntos fundamentales de la sentencia fueron:

- **Agotamiento limitado:** La Corte explicó que, si bien el agotamiento de la patente permite al comprador de un artículo (la semilla) usarlo o revenderlo, **no le otorga el derecho de fabricar copias adicionales**. Al plantar la semilla y cosechar nuevas semillas, el agricultor está "fabricando" el invento patentado.
- **La defensa de Bowman:** El agricultor Vernon Bowman argumentó que, al comprar grano común en un elevador (que contenía mayoritariamente semillas con la tecnología *Roundup Ready* de Monsanto), el derecho de patente se había agotado. La Corte rechazó esto, señalando que si se permitiera la replicación ilimitada, la patente perdería todo su valor tras la primera venta.

En resumen la Corte Suprema estableció que el principio de agotamiento de derechos no autoriza a un agricultor a reproducir semillas patentadas sin autorización del titular. Se sentenció que cada nueva reproducción de la semilla constituye una nueva copia de la invención protegida y, por lo tanto, requiere autorización del titular.

Este fallo consolidó el principio de que la reutilización no autorizada de semillas protegidas puede constituir una violación de los derechos de propiedad intelectual.

V.3. Canadá

El sistema Canadiense también se encuentra alineado con el modelo del **Acta UPOV 1991**. La **Plant Breeders' Rights Act** reconoce el derecho exclusivo del obtentor, aunque permite el uso propio de semillas por parte del agricultor, este uso propio se encuentra limitado y puede estar sujeto a compensación económica dependiendo de la regulación aplicable. En 2025 se inició una consulta pública para modificar el reglamento con el fin de incentivar más la inversión. Se espera que las nuevas normas entren en vigor durante **2026**.

V.4. Australia

Australia adoptó plenamente el modelo del **Acta UPOV 1991** mediante la **Plant Breeder's Rights Act**.

El sistema australiano reconoce derechos exclusivos amplios al obtentor y establece mecanismos claros para la protección de las regalías derivadas del uso de semillas protegidas. Los agricultores deben pagar una compensación al titular del derecho de obtentor por el uso de semillas guardadas de variedades protegidas, con excepción de los pequeños agricultores.

V.5. Tendencia global del derecho comparado

El examen comparado de los sistemas jurídicos más avanzados revela una tendencia convergente del reconocimiento de derechos exclusivos robustos al obtentor; con la limitación del privilegio del agricultor y el establecimiento de compensaciones económicas por el uso propio. Con lo que podemos ver que en ningún sistema jurídico avanzado el privilegio del agricultor se interpreta como una autorización irrestricta para reutilizar indefinidamente semillas protegidas sin compensación al titular.

Por el contrario, la tendencia dominante consiste en permitir el uso propio únicamente dentro de límites razonables y asegurando que el obtentor reciba una compensación económica.

VI. El debate regional: el caso argentino

La discusión sobre la modernización del régimen de semillas no es exclusiva de Paraguay, u otros países de latinoamerica, ni mucho menos una cuestión nueva. En Argentina, cuyo sistema también se inspira y basa en el modelo UPOV 1978, el debate ha adquirido una intensidad particular. El crecimiento del sector biotecnológico y la importancia estratégica de la agricultura en la economía argentina han impulsado diversas iniciativas destinadas a actualizar la legislación sobre semillas.

Así se tiene que el contexto actual, el gobierno del Presidente de la Argentina Javier Milei ha manifestado su intención de avanzar hacia una modernización del marco normativo, incluyendo la posible adhesión al Acta UPOV 1991. "Según indican, el Acta 1991 — adoptada por 63 países— representa hoy el estándar internacional en materia de protección de obtenciones vegetales. "Argentina, en cambio, continúa bajo un esquema de 1978 que la mantiene al

margen de ese marco. Actualizar la normativa es una condición necesaria para competir en igualdad de condiciones y potenciar la capacidad exportadora del país”.

Por su parte las asociaciones del sector semillero han sostenido que mantener el esquema normativo de 1978 implica sostener un modelo que ha demostrado limitaciones para garantizar incentivos adecuados a la innovación genética.

Este debate refleja una tendencia regional hacia la reconsideración del equilibrio entre el privilegio del agricultor y los derechos del obtentor.

VII. Conclusión del análisis comparado

El derecho comparado demuestra que la evolución del derecho de obtentor ha seguido una trayectoria clara: fortalecer la protección de la propiedad intelectual agrícola sin eliminar completamente el uso propio de semillas, pero subordinándolo a criterios de proporcionalidad y compensación económica.

Este enfoque resulta coherente con los principios constitucionales que protegen el derecho de propiedad intelectual y con la necesidad de incentivar la innovación genética en el sector agrícola.

En consecuencia, los sistemas jurídicos contemporáneos tienden a abandonar los modelos normativos que permiten la reutilización irrestricta de semillas protegidas sin compensación al obtentor.

Mientras que en nuestro caso Paraguay si bien ratificó el Convenio UPOV'78 mediante Ley 988, del 14/11/96. Por la cual el Paraguay incorporó a su legislación las normas del convenio internacionales. En virtud del Convenio UPOV'78, en donde los Estados miembros tienen la obligación de establecer mecanismos legales de protección a las variedades vegetales en la medida que estas cumplan con los requisitos de ser susceptibles de protección. Luego no hizo lo mismo, a pesar de varios intentos fallidos, en relación a la ratificación del Acta UPOV 1991; que como se dijo introdujo modificaciones sustanciales arriba señaladas. Dejando desprotegiendo al obtentor.

VIII. Análisis económico y proporcionalidad constitucional

El análisis constitucional de este problema no puede prescindir de la dimensión económica. Pues, los datos disponibles indican que el costo promedio de implantación de una hectárea de soja ronda los 450 dólares, considerando fertilizantes, agroquímicos, labores culturales, combustible; transporte; etc.

Mientras que la regalía por uso propio de semillas protegidas se estima aproximadamente en 9 dólares por hectárea; esto representa aproximadamente el 2 % del costo productivo y alrededor del 0,85 % del ingreso bruto generado por hectárea.

Por lo que, desde la perspectiva del principio de proporcionalidad, estos datos resultan relevantes, ya que la compensación económica exigida al productor es marginal en comparación con el impacto que la ausencia de regalías produce sobre el titular del derecho.

En este contexto de análisis puede notarse que el privilegio amplio del agricultor hoy expresado en la normativa, no solo puede; sino que, genera una transferencia sistemática de valor económico desde el obtentor hacia el usuario sin compensación adecuada.

IX. Innovación agrícola y desarrollo económico

Bien sabido y no tiene discusión que la obtención de nuevas variedades vegetales implica procesos complejos de investigación genética; equipos y costos muy altos, con pruebas de campo y validación agronómica que requieren inversiones significativas. Y, sin un marco jurídico que garantice la recuperación de esas inversiones, los incentivos para el desarrollo de innovación agrícola se reducen considerablemente.

Por tanto, queda claro que la protección efectiva de los derechos del obtentor cumple una función económica más amplia, que es la de fomentar el progreso tecnológico del sector agrícola. Que también fue la finalidad del Acta UPOV-1991, Desde esta perspectiva, la propiedad intelectual no constituye únicamente un interés privado sino también un instrumento de política pública orientado al desarrollo productivo.

X. NORMA ACTUAL Y LA CONSTITUCION:

Si bien el debate contemporáneo sobre la regulación de semillas refleja una tensión estructural entre dos objetivos legítimos: garantizar el acceso a la tecnología agrícola y proteger la innovación genética. Debe analizarse desde el punto de vista Constitucional y de los derechos consagrados en las normas supremas.

Ya vimos que el modelo normativo del Acta UPOV 1978 respondió adecuadamente a una realidad agrícola particular. Sin embargo, los profundos cambios experimentados por el sector obligan a reconsiderar el equilibrio que dicho modelo establecía y por ende la norma que la sostiene. A la luz de la experiencia internacional que nos muestra una tendencia creciente hacia sistemas que reconocen el derecho del agricultor a reutilizar semillas, pero condicionan ese uso al pago de una compensación económica razonable.

Desde una perspectiva constitucional, el desafío consiste en encontrar un equilibrio normativo que permita compatibilizar el privilegio del agricultor con la protección efectiva del contenido esencial del derecho de propiedad intelectual.

En definitiva, la regulación de semillas plantea una cuestión que trasciende el ámbito del derecho agrario. Se trata de un problema que involucra directamente **los límites Constitucionales de la regulación legislativa de la propiedad intelectual en el contexto de la economía agrícola contemporánea.**

XI. DE la expropiación regulatoria indirecta de la propiedad intelectual

En efecto, en el derecho Constitucional contemporáneo se reconoce que la afectación del derecho de propiedad no se produce únicamente mediante la privación directa del bien por parte del Estado. Representa un concepto del derecho internacional (especialmente en tratados de inversión) y del derecho administrativo que ocurre cuando el Estado dicta leyes o regulaciones que, sin transferir la propiedad formalmente, **anulan o vacían de contenido el valor económico** de una inversión o propiedad.

También puede configurarse a través de regulaciones que, sin transferir formalmente la titularidad del bien, eliminan o reducen sustancialmente su valor económico. Y este fenómeno ha sido denominado en la doctrina constitucional y en el derecho comparado como **expropiación regulatoria indirecta**.

La teoría fue desarrollada originalmente en la jurisprudencia constitucional estadounidense y posteriormente adoptada en el derecho internacional y en diversos sistemas constitucionales. La idea central es que una regulación estatal puede constituir una forma de expropiación cuando priva al titular de los beneficios económicos razonablemente esperados del bien. Y, en el caso de la propiedad intelectual, el valor económico del derecho se encuentra precisamente en la facultad exclusiva de autorizar o prohibir la explotación de la creación protegida, en este caso del obtentor.

En ese sentido, cuando el ordenamiento jurídico permite la utilización reiterada de dicha creación sin compensación económica al titular, el efecto práctico es equivalente a una transferencia de valor desde el titular del derecho hacia los usuarios del bien protegido.

En el ámbito de las obtenciones vegetales, la legislación permite la reutilización indefinida de semillas protegidas sin compensación al obtentor. Es decir, el titular del derecho conserva formalmente la propiedad intelectual de la variedad vegetal, pero pierde la posibilidad de obtener el retorno económico derivado de su explotación.

Analizado desde la perspectiva del Derecho Constitucional, este tipo de regulación implica una forma de **expropiación regulatoria indirecta**, en la medida en que el Estado permite la utilización económica del bien por terceros sin garantizar una compensación adecuada.

Aclaramos que problema no radica en la existencia de una excepción normativa en sí misma -la cual puede ser legítima- sino en la ausencia de mecanismos que preserven el contenido económico del derecho, ya que al no poder cobrar por la semilla de segunda generación (reutilizada), el Estado produce un efecto funcional equivalente a una expropiación regulatoria indirecta” -expropiando el valor de su invento-. El vaciamiento del derecho ocurre porque el modelo de negocio de las semillas depende de la repetición del ciclo de cobro.

XII. Inconstitucionalidad sobreviniente por desactualización normativa

En el marco de la teoría de la **Inconstitucionalidad sobreviniente** se reconoce que una norma inicialmente compatible con la Constitución puede llegar a ser incompatible con ella como consecuencia de cambios sustanciales en el contexto jurídico, económico; histórico y/o social. Y este fenómeno ha sido reconocido por la doctrina constitucional comparada y por diversos tribunales constitucionales.

El fundamento de esta teoría radica en que la Constitucionalidad de una norma no depende únicamente de su texto, sino también del contexto en el cual opera. Una regulación que fue razonable y proporcionada en un determinado momento histórico puede dejar de serlo cuando cambian las circunstancias que justificaban su existencia.

En el caso que nos ocupa -del régimen de semillas inspirado en el Acta UPOV 1978-, la excepción amplia del privilegio del agricultor fue concebida en un contexto agrícola caracterizado por explotaciones de pequeña escala y prácticas tradicionales de reproducción de semillas. De hecho en los antecedentes de dicha acta (1978) se encuentra implícitamente señalado.

Sin embargo, el sistema agrícola contemporáneo presenta características radicalmente distintas: hoy tenemos una agricultura altamente mecanizada; grandes explotaciones agrícolas; fuerte inversión en biotecnología; y sobre todo concentración significativa de la producción, siendo uno de los rubros mas importante del país.

Ademas, no podemos dejar de señalar que en Paraguay, diversos estudios indican que una parte sustancial de la superficie cultivada se encuentra concentrada en un porcentaje relativamente reducido de productores. En este nuevo contexto, lógica y consecuentemente, la excepción amplia del privilegio del agricultor produce efectos económicos distintos a los que originalmente justificaron su incorporación al sistema jurídico en el Paraguay.

Y tampoco se puede omitir que el el organismo regulador por excelencia y **cuyo instrumento central es proporcionar la base jurídica y técnica para la protección de obtenciones vegetales, buscando incentivar el desarrollo de nuevas variedades en la agricultura** -ergo protección de derechos de autor y propiedad intelectual- es la UPOV (**Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (en francés, *Union internationale pour la protection des obtentions végétales*); institución que (como dijimos más arriba)** en respuesta a este problema, por medio del Acta UPOV-1991 introdujo modificaciones sustanciales al sistema de protección ampliando del alcance del derecho del obtentor; extendiendo la protección al material cosechado y colocando restricción del privilegio automático del agricultor, con posibilidad de exigir el obtentor compensación económica por el uso propio.

Por tanto, una norma concebida para proteger al pequeño agricultor, no solo se encuentra desfazada, sino que hoy termina beneficiando a explotaciones agrícolas de gran escala, ya que les permite también sin excepción ni limitación alguna, reutilizar semillas protegidas sin compensar al obtentor.

Desde esta perspectiva, la desactualización del modelo normativo genera una clara incompatibilidad con los principios constitucionales que protegen la propiedad intelectual.

XIII. Del artículo 35 de la Ley 988/96 y su impacto sobre el derecho del obtentor

Ya expresamos que en el Paraguay se encuentra vigente la Ley N.º 988/96, que ratifica el Convenio UPOV 1978 para el país. No así el acta UPOV 1991.

En referida ley se encuentra el **artículo 35**, cuya interpretación no solo ha generado debate en el ámbito jurídico y en el sector agrícola; sino que, hoy consideramos que riñe con el Derecho Constitucional de nuestro país. Esta disposición permite al agricultor reservar y utilizar parte de la cosecha obtenida a partir de semillas protegidas para su propia siembra.

Que la finalidad original de esta norma era evitar que la protección de obtenciones vegetales afectara la subsistencia de pequeños agricultores, cumpliendo una función social. No obstante, la aplicación práctica de esta disposición en la actualidad genera efectos que exceden ampliamente ese objetivo.

Esto es así ya que, en un contexto agrícola caracterizado por grandes explotaciones tecnificadas, la reutilización sistemática de semillas protegidas reduce significativamente la demanda de semillas certificadas y, en consecuencia, disminuye los ingresos del obtentor.

Además, el art. 35 traslada a un grupo privado específico (los obtentores) el costo de una política pública (abaratar o facilitar el acceso a semillas), sin compensación, y además lo hace de modo desigual, porque solo obliga a “subsidiar” al agricultor a quienes innovan y registran.

El problema jurídico central radica en determinar si una interpretación amplia de esta disposición resulta compatible con la protección Constitucional de la propiedad intelectual. Ya que la aplicación del artículo 35 permite la reutilización indefinida de semillas protegidas sin compensación económica al obtentor, lo que arroja como consecuencia directa: “una transferencia sistemática de valor económico desde el titular del derecho hacia los usuarios de la semilla”. Y en términos Constitucionales, esta situación plantea una tensión evidente con los principios establecidos en los artículos 109 y 110 de la Constitución Nacional.

La cuestión no consiste en eliminar completamente el privilegio del agricultor, sino en determinar si la ausencia de mecanismos de compensación resulta compatible con el contenido esencial del derecho de propiedad intelectual.

En ese sentido, si el Estado quiere proteger al “pequeño agricultor”, eso debe financiarse con instrumentos generales (subsidios, crédito, programas públicos u otros modos), no confiscando el retorno económico de la propiedad intelectual de un sector.

Reflexión final

Del análisis resumido constitucional, económico y comparado realizado a lo largo de este trabajo muestra que la regulación de

semillas constituye un espacio particularmente complejo donde confluyen intereses legítimos; pero conforme la norma actual ya no (potencialmente) sino concretamente contrapuestos.

Por un lado el derecho del obtentor cumple una función esencial en la promoción de la innovación agrícola. Por el otro, y al mismo tiempo, el privilegio del agricultor ha sido históricamente considerado un instrumento de protección de determinadas prácticas agrícolas tradicionales. Sin embargo, la evolución del sistema agrícola global ha modificado profundamente las condiciones que justificaron el equilibrio normativo original.

También vimos que el pago de un canon para el uso de la semilla no representa un porcentaje descomunal a la inversión afin. Además de que el agricultor puede seguir utilizando otras semillas no protegidas.

La experiencia del derecho comparado muestra una tendencia clara hacia sistemas que mantienen el uso propio de semillas pero lo subordinan al pago de compensaciones razonables al obtentor. Este modelo permite preservar tanto la innovación tecnológica como el acceso de los agricultores a las semillas.

Desde una perspectiva Constitucional, el desafío consiste entonces en encontrar un equilibrio normativo que garantice simultáneamente tanto la protección efectiva del derecho de propiedad intelectual; como la razonabilidad de las excepciones al derecho del obtentor; y, la sostenibilidad económica del sistema de innovación agrícola.

Conclusión

El art. 35 de la Ley N° 988/96 presenta serios indicios de inconstitucionalidad sobreviniente por desactualización normativa y desviación de finalidad, al mantener un régimen concebido para una realidad superada, produciendo en el contexto actual una afectación desproporcionada del derecho de propiedad intelectual. Ya que la supremacía Constitucional impone que la ley se adecue a la Constitución en cada momento de su vigencia, y no solo al momento de su sanción.

Bibliografía y fuentes

Fuentes primarias (UPOV y documentos oficiales)

- UPOV. *Acta de 1991 del Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales* (publicación oficial UPOV). <https://www.upov.int/es/>
- UPOV. *Explanatory Notes on Exceptions to the Breeder's Right (Article 15)*, UPOV/EXN/EXC (notas explicativas sobre excepciones y art. 15(2)). <https://www.upov.int/es/>
- UPOV. Documento técnico sobre “farm-saved seed” y el carácter opcional de la excepción del art. 15(2) (contribución/nota técnica). www.upov.int/es/

Fuentes secundarias internacionales (análisis doctrinal)

- Prueba de la proporcionalidad de la deferencia legislativa. Entre la función y el contenido de la legislación dentro de los marcos constitucionales vigentes. Marcela Inés Peredo Rojas ** <http://orcid.org/0000-0002-6849-9632>. Édgar Hernán Fuentes-Contreras *** <http://orcid.org/0000-0002-1066-0999>
- EUROPA: EL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS SE PRONUNCIA SOBRE LA OBLIGACIÓN DE LOS ESTADOS DE SALVAGUARDAR LOS DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL; 4 OCT, 2022; AUTOR SILVIA PASCUA VICENTE. [HTTPS://INSTITUTOAUTOR.ORG/](https://INSTITUTOAUTOR.ORG/)
-
- FAO. *Intellectual property rights in plant varieties* (análisis sobre privilegio del agricultor y diferencias de enfoque). <https://www.fao.org/home/en/>

- IP Key. *Main differences between UPOV '91 and UPOV '78* (síntesis comparativa).
<https://ipkey.eu/sites/default/files/legacy-ipkey-docs/petter-button---main-differences-between-upov-91-and-upov-78.pdf>
- [https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-414#:~:text=f\)%20Los%20agricultores%20y%20los%20que%20presten,de%20%C3%A9ste%20la%20informaci%C3%B3n%20que%20considere%20necesaria.](https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-414#:~:text=f)%20Los%20agricultores%20y%20los%20que%20presten,de%20%C3%A9ste%20la%20informaci%C3%B3n%20que%20considere%20necesaria.)
- <https://www.oyez.org/cases/1994/92-2038#:~:text=by%20seniority,infringed%20on%20Asgrow's%20protective%20certificates.>
- <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/p-14.6/#:~:text=Act%20current%20to%202026%2D02,Help>
- <https://www.wipo.int/wipolex/es/legislation/details/9514#:~:text=Austria%20%2D%20A%C3%B1o%20de%20versi%C3%B3n%202001%20%2D,PI%20%2D%20Protecci%C3%B3n%20de%20las%20obtencciones%20vegetales.>
- <https://lpderecho.pe/revocacion-indirecta-e-ilegal-del-acto-administrativo/#:~:text=Respecto%20a%20las%20expropiaciones%20indirectas%20o%20regulatorias%2C,Expropriation%20in%20International%20Law%20ha%20se%C3%B1alado%20>

Fuentes paraguayas (doctrina / institucional)

- SENAVE / publicación técnica: *Protección de Cultivares – el alcance del obtentor* (material institucional paraguayo con referencia a art. 110 CN y normativa).
<https://www.senave.gov.py>
- Poder Judicial (Paraguay). *Sistema de protección legal de las obtenciones vegetales...* (monografía/ebook, enfoque local).
<https://www.pj.gov.py/ebook/monografias/nacional/marcas/FabrizioModica-GonzaloRovira-Sistema-Proteccion-Legal.pdf>
- Aprosemp (compilación normativa): *Ley N° 988/96 – Convenio Internacional para la Protección de Obtenciones Vegetales* (texto legal en PDF).
<https://www.aprosemp.org.py/docs/normativas/Ley-988-1996-Convenio-Internacional-para-proteccion-de-Obtencciones-Vegetales.pdf>

Fuentes periodísticas especializadas y debate contemporáneo

- Agrofy News. “Semilleros destacan la decisión de Milei de actualizar la norma de semillas de 1978...” (nota reciente sobre debate/impulso hacia UPOV 1991).
<https://news.agrofy.com.ar/noticia/215377/semilleros-destacan-decision-milei-actualizar-norma-semillas-1978-sostener-esquema>
- La Nación (Argentina). “UPOV-91 o ley de semillas: el debate caliente que vuelve...” (estado actual: adhesión a UPOV 1978 y discusión sobre alternativas).
<https://www.lanacion.com.ar/economia/campo/upov-91-o-ley-de-semillas->