



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PLENO JURISDICCIONAL

Expediente 011-2015-PI/TC

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5 de noviembre de 2019

Caso de la importación de plaguicidas químicos de uso agrícola

MÁS DE CINCO MIL CIUDADANOS C. PODER LEGISLATIVO

Asunto

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 3 de la Ley 30190,
"Ley que modifica el Decreto Legislativo 1059, decreto legislativo que aprueba
la Ley General de Sanidad Agraria"

Magistrados firmantes:

SS

BLUME FORTINI

MIRANDA CANALES

RAMOS NÚÑEZ

LEDESMA NARVÁEZ

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

FERRERO COSTA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TABLA DE CONTENIDOS

Disposición impugnada	Parámetro de control
Artículo 3 de la Ley 30190, "Ley que modifica el Decreto Legislativo 1059, decreto legislativo que aprueba la Ley General de Sanidad Agraria"	Constitución: - artículo 2, inciso 2 - artículo 2, inciso 22 - artículo 7 - artículo 55 - artículo 63 - artículo 103 - artículo 105 - artículo 139, inciso 2 Reglamento del Congreso: - artículo 53 - artículo 73 - artículo 77 - artículo 78

I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

B. DEBATE CONSTITUCIONAL

B.1 ARGUMENTOS DE LA DEMANDA

B.2 CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA Y OTRA INTERVENCIÓN PROCESAL

B.3 INTERVENCIÓN DE SENASA

II. FUNDAMENTOS

§1. DISPOSICIÓN IMPUGNADA Y DELIMITACIÓN DEL PETITORIO DE LA DEMANDA

§2. SOBRE EL ALEGADO VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMAL

2.1. SOBRE LA MODIFICACIÓN DE LA FÓRMULA LEGAL EN EL MARCO DEL DEBATE EN EL PLENO DEL CONGRESO

2.2. SOBRE LAS EXONERACIONES REALIZADAS POR LA JUNTA DE PORTAVOCES Y LA AMPLIACIÓN DE LA AGENDA DEL PLENO

2.3. SOBRE LA DETERMINACIÓN DE LAS COMISIONES QUE DEBEN DICTAMINAR UN PROYECTO DE LEY

§3. SOBRE LOS ALEGADOS VICIOS DE INCONSTITUCIONALIDAD MATERIAL

- 3.1. PRINCIPALES ANTECEDENTES NORMATIVOS Y ACTUAL REGULACIÓN DE LA FIGURA DEL AGRICULTOR-IMPORTADOR-USUARIO (AIU) EN EL PERÚ
- 3.2. USO Y CONSECUENCIAS DE LA APLICACIÓN DE LOS PQUA EN EL PERÚ
- 3.3. COMPROMISOS INTERNACIONALES ASUMIDOS POR EL ESTADO PERUANO EN MATERIA DE PQUA
- 3.4. SOBRE LA ALEGADA VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES A GOZAR DE UN AMBIENTE EQUILIBRADO Y ADECUADO AL DESARROLLO DE LA VIDA Y A LA PROTECCIÓN DE LA SALUD
- 3.5. SOBRE LA ALEGADA VULNERACIÓN DE LA IGUALDAD ANTE LA LEY Y LA PROSCRIPCIÓN DE LEYES ESPECIALES POR RAZÓN DE LA DIFERENCIA DE PERSONAS
- 3.6. SOBRE LA ALEGADA VULNERACIÓN DE LA IGUALDAD DE TRATO ENTRE LA INVERSIÓN NACIONAL Y LA EXTRANJERA
- 3.7. SOBRE LA ALEGADA VULNERACIÓN DEL ARTÍCULO 55 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1993 Y DE LA GARANTÍA DE LA COSA JUZGADA
- 3.8. SOBRE LA ALEGADA VULNERACIÓN DE LA PROHIBICIÓN DE AVOCAMIENTO A CAUSAS PENDIENTES

III. EFECTOS DE LA SENTENCIA

IV. FALLO



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 5 días del mes de noviembre de 2019, el Tribunal Constitucional, en sesión del Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados Blume Fortini (presidente), Miranda Canales (vicepresidente), Ramos Núñez, Sardón de Taboada, Ledesma Narváez y Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia, con el abocamiento de la magistrada Ledesma Narváez, aprobado en la sesión de Pleno de 25 de mayo de 2016 y del magistrado Ferrero Costa, aprobado en la sesión de Pleno del día 5 de setiembre de 2017. Asimismo, se agregan los fundamentos de voto de los magistrados Blume Fortini, Miranda Canales, Espinosa-Saldaña Barrera y Ferrero Costa y el voto singular del magistrado Sardón de Taboada.

I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

Con fecha 8 de abril de 2015, 5068 ciudadanos, representados por don Rafael Angiolo Ricci Calle, interponen demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 3 de la Ley 30190, que modifica el Decreto Legislativo 1059, que aprueba la Ley General de Sanidad Agraria, por contravenir supuestamente los incisos 2 y 22 del artículo 2 y los artículos 7, 55, 63, 103, 105, y el inciso 2 del artículo 139 de la Constitución.

Por su parte, con fecha 22 de enero de 2016, el Congreso de la República, a través de su apoderado, contestó la demanda negándola y contradiciéndola en todos sus extremos.

B. DEBATE CONSTITUCIONAL

Las partes postulan una serie de razones o argumentos sobre la constitucionalidad del artículo legal objetado que, resumidamente, se presentan a continuación:

B.1. ARGUMENTOS DE LA DEMANDA

Los argumentos expuestos en la demanda son los siguientes:

- Los demandantes alegan que el artículo 3 de la Ley 30190 es inconstitucional por la forma, por cuanto contraviene el procedimiento de formación de las leyes estipulado en el artículo 105 de la Constitución, según el cual ningún proyecto de ley puede sancionarse sin haber sido previamente aprobado por la comisión dictaminadora, entre otras presuntas irregularidades en el procedimiento legislativo de aprobación de dicha disposición. En concreto, los demandantes sostienen lo siguiente:
 - a. El artículo 3 de la Ley 30190 nunca formó parte de ninguno de los tres proyectos de ley que fueron materia de discusión y dictamen en la Comisión Agraria, sino que el texto fue incorporado el mismo día de su aprobación sin que tenga ninguna relación con lo que previamente se había discutido y analizado en dicha comisión.

- b. El mismo día de la aprobación en el Pleno de la Ley 30190, la Junta de Portavoces acordó la exoneración del dictamen de la Comisión de Salud, la exoneración del plazo de publicación del dictamen de la Comisión Agraria y la ampliación de la agenda del Pleno.
- c. La aprobación del artículo 3 de la Ley 30190 no siguió el procedimiento de aprobación que le hubiera correspondido como cualquier otro proyecto de ley, con el correspondiente estudio y debate no solo en la Comisión Agraria, sino también en la Comisión de Salud y en la Comisión de Medio Ambiente.

- En cuanto al contenido del artículo cuestionado, los demandantes alegan que, en razón de su aplicación, los sujetos que no desarrollen cultivos o aquellos que importen plaguicidas químicos de uso agrícola (PQUA) con propósito de comercialización deberán seguir un procedimiento distinto y más exigente que aquel que el artículo 3 prevé para el caso de los agricultores que importen directamente dichos plaguicidas para consumo propio.

- Así, sostienen que el énfasis de esta norma, como en todas las anteriores que han regulado la figura jurídica denominada "agricultor-importador-usuario" (AIU) no está propiamente en el acto de importar los PQUA sino en la posibilidad de hacerlo sin necesidad de una previa evaluación y registro del producto a importar, es decir, hacerlo con una simple declaración jurada.

- De esta manera, manifiestan que la disposición impugnada tiene como único propósito permitir que determinados agricultores o sus organizaciones gremiales puedan seguir importando PQUA sin obtener el registro del producto en el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (Senasa), lo que implica que no se cuente con alguna garantía de la calidad, idoneidad o toxicidad del producto importado.

- Los demandantes adjuntaron para sustentar lo anterior, entre otros documentos, el Informe Técnico 276-2012-MINAM-VMGA-DGCA, de fecha 5 de junio de 2012, suscrito por la Ing. Vilma Morales Quillana, entonces coordinadora de Gestión de Riesgos Ambientales y Sustancias Químicas del Viceministerio de Gestión Ambiental del Ministerio del Ambiente; y el Informe Técnico 242-2014-MINAM/VMGA/DGCA, de fecha 30 de abril de 2014, suscrito también por la aludida funcionaria. En ellos concluye que, con la aprobación del artículo impugnado, se genera un riesgo potencial para el medio ambiente y la salud humana, razón por la cual el Senasa debe asegurar que todo PQUA que ingrese al país sea objeto de evaluación por las autoridades competentes, a fin de garantizar, precisamente, la protección del medio ambiente y la salud.

- Adicionalmente, los demandantes adjuntaron también los informes presentados por Luis Suguiyama, en calidad de consultor internacional, de fecha 23 de febrero de 2015; por Javier Vásquez Castro, en calidad de jefe de Laboratorio de Toxicología de Plaguicidas de la Universidad Nacional Agraria La Molina, con fechas 27 de marzo y 29 de octubre de 2014; y por Ricardo Carpio Guzmán, como presidente de la

mm

Asociación Peruana de Toxicología, sin fecha. Los demandantes alegan que en los referidos informes se advierte el riesgo del impacto perjudicial para el medio ambiente y para la salud de las personas proveniente de la aplicación de la disposición cuestionada, ya sea por intoxicación o por diversas enfermedades; por ello, refieren que todos los plaguicidas, sin que quepa distinción, deben ser evaluados y fiscalizados por las autoridades competentes.

- Así, para los demandantes, la norma cuestionada regula un procedimiento simplificado para importar PQUA, el cual prescinde de las evaluaciones agronómica, toxicológica, eco-toxicológica y ambiental, sustituyéndolas por una simple declaración jurada, lo que solo beneficia a determinados agricultores (agroexportadores) y a sus respectivos gremios para la importación de productos destinados a su propio consumo y al de sus asociados.

- Por lo expuesto, a criterio de los demandantes, el artículo 3 de la Ley 30190 constituye una violación del deber de prevención que se deriva del derecho constitucional a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y vulnera también el derecho constitucional a la protección de la salud.

Asimismo, con relación al segundo párrafo del artículo 3 de la Ley 30190, los demandantes alegan que esta disposición permite que, en el marco del proceso de importación de PQUA en ella establecido, ingresen al Perú productos de alta peligrosidad, como los plaguicidas de las categorías Ia y Ib de la clasificación de la Organización Mundial de la Salud (OMS).

- Los demandantes sostienen, además, que en el tercer párrafo de dicho artículo se concede al Senasa facultades de vigilancia y control de importaciones de PQUA, pero que solamente se trataría de una vigilancia *ex post*, que no garantiza el deber de protección del medio ambiente que le corresponde al Estado.

- Por otra parte, los demandantes reiteran que, con la vigencia del artículo impugnado, existen dos procedimientos legales distintos para las personas que pretenden importar PQUA y manifiestan, en ese sentido, que esta diferenciación no se sustenta en ningún criterio técnico, sino única y exclusivamente en la persona que realiza la importación del PQUA o, en todo caso, en la finalidad de dicha importación, con lo cual se contraviene el principio general de igualdad ante la ley y lo dispuesto en el artículo 103 de la Constitución, según el cual "no pueden expedirse leyes especiales por razón de la diferencia de las personas".

Con relación a esto último, los demandantes sostienen que no existe justificación para exigir requisitos distintos a los importadores de un PQUA, sea que se trate de la importación con propósitos de comercialización, o sea para consumo propio, puesto que en ambos casos se debe controlar el riesgo con el previo registro y evaluación del producto, dado que no solo se encuentra en juego la salud de los agricultores y la protección del medio ambiente, sino también la salud de los consumidores de los

productos agrícolas sembrados por aquellos. De esta manera, para los demandantes, se trata de un potencial riesgo que atañe a todos los consumidores y ciudadanos.

- Al respecto, esta situación generaría, a criterio de los demandantes, un trato discriminatorio en perjuicio de los inversionistas nacionales, en contravención además de lo dispuesto por el artículo 63 de la Constitución, según el cual “la inversión nacional y la extranjera se sujetan a las mismas condiciones”. Para los demandantes, dicha afectación se habría producido en la medida en que la disposición impugnada prescribe que, para comercializar un PQUA a nivel local, el comerciante deberá previamente haber cumplido con registrar el producto ante Senasa, así como la evaluación de las autoridades competentes; sin embargo, esta exigencia se suprime si la compra del PQUA se realiza en el extranjero. Así, para los demandantes, con relación a esto último, se habría vulnerado no solo el artículo 63 de la Constitución antes aludido, sino el mandato de no discriminación.

- Por otro lado, los demandantes indican que, con la aprobación del artículo 3 de la Ley 30190, se transgrede el artículo 55 de la Constitución y la garantía de la cosa juzgada, por cuanto se desconoce lo resuelto en el proceso 05-AI-2008 del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina.

- Así, argumentan que, en virtud del artículo 55 de la Constitución, el Acuerdo de Cartagena como el Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina son tratados en vigor celebrados y ratificados por el Estado peruano y, en ese sentido, forman parte del derecho nacional.

De esta manera, las decisiones de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) son vinculantes para los Estados Miembros como el Perú, y lo dispuesto por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, como aquellos recaídos en el proceso 05-AI-2008, tiene fuerza obligatoria y adquiere calidad de cosa juzgada a partir del día siguiente al de su notificación, y es aplicable en el territorio de los países miembros sin necesidad de homologación o *exequatur*, según lo previsto en el artículo 91 del Estatuto de dicho tribunal.

- Sin embargo, los demandantes aducen que, al tiempo de la expedición de la Ley 30190, se encontraba suspendida la vigencia de la Decisión 436, “Norma Andina para el Registro y Control de Plaguicidas Químicos de Uso Agrícola”; sin embargo, dicha suspensión se hizo al amparo de la Decisión 795, que facultó a los países miembros de la CAN a suspender la vigencia de la primera decisión y del “Manual técnico andino para el registro y control de plaguicidas químicos de uso agrícola” (Resolución 630) en sus respectivos territorios, de forma temporal, hasta el 31 de diciembre de 2014, lo que fue ampliado luego hasta el 30 de abril de 2015. De esta manera, la expedición de una ley, con vocación de permanencia, como es el caso de la Ley 30190, no sería compatible, a criterio de los demandantes, con el carácter temporal de la suspensión de la Decisión 436.

- Asimismo, el artículo 3 de la referida ley tampoco estaría conforme con la Decisión 795, que establece que, durante la suspensión de las normas comunitarias referidas, regiría la normativa interna en materia de registro y control de PQUA, la que debería asegurar la protección de la salud humana y el ambiente, así como la calidad y eficacia biológica del producto.
- De esta manera, según los demandantes, tales condiciones no se estarían cumpliendo con la entrada en vigencia del artículo 3 antes mencionado, toda vez que dicha disposición insiste en mantener un sistema de importación de PQUA, conocido como la figura del AIU, que ha tenido diversas versiones normativas en el Perú y que, a criterio del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina en el proceso 05-AI-2008, pone en riesgo la salud y el medio ambiente al permitir la importación de PQUA que no han sido previamente evaluados por las autoridades competentes. En consecuencia, para los demandantes, el Estado estaría incumpliendo los compromisos asumidos en el marco de la CAN.
- Finalmente, los demandantes alegan que con la expedición de la disposición cuestionada se ha incurrido en un avocamiento respecto de lo resuelto en la Acción Popular 119-2012 (275-2012), pese a que ello se encuentra prohibido por artículo 139 de la Constitución Política de 1993.

B.2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA Y OTRA INTERVENCIÓN PROCESAL

Los argumentos expuestos en la contestación de la demanda son los siguientes:

- Respecto a la inconstitucionalidad formal del artículo impugnado, el Congreso refiere que se respetó el procedimiento de aprobación de las leyes. Detallan además que, en el caso de la Ley 30190, esta fue exonerada del dictamen de la Comisión de Salud y que el correspondiente dictamen de la Comisión Agraria fue dispensado de publicación, todo ello en aplicación del artículo 78 del Reglamento del Congreso.
- El Congreso alega, en suma, que todos los actos que han sido cuestionados en el citado extremo de la demanda se desarrollaron de acuerdo con lo establecido en la Constitución y en el Reglamento del Congreso, por lo que no es posible sostener que se ha incurrido en una infracción constitucional por la forma en el procedimiento legislativo que se siguió para la aprobación del artículo 3 de la Ley 30190.

En cuanto a los presuntos vicios de inconstitucionalidad por el fondo, el demandado argumenta que la disposición impugnada contempla el deber de prevención que se deriva del derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, dado que se faculta a Senasa para adoptar medidas de protección antes de que se produzca el deterioro al medio ambiente. Tal es así que, según los Informes Técnicos 276-2012-MINAM-VMGA/DGCA y 242-2014-MINAM/VMGA/DGCA, de fecha 5 de junio de 2012 y 30 de abril de 2014, respectivamente, suscritos en ambas oportunidades por la Ing. Vilma Morales Quillana, entonces coordinadora de Gestión de Riesgos Ambientales y Sustancias Químicas del Viceministerio de

Gestión Ambiental del Ministerio del Ambiente, utilizados por la parte demandante para sustentar sus argumentos al respecto, es el “uso” de tales productos lo que realmente puede producir el deterioro del medio ambiente.

- En similar sentido, el demandado indica que lo que realmente atenta contra la salud es el “uso” de los plaguicidas químicos, como se desprende de los diversos informes presentados en la demanda.
- De manera complementaria a lo anterior, para el demandado no es posible sostener que el artículo 3 de la Ley 30190 atente contra el derecho a la protección de la salud, puesto que en el tercer párrafo de la disposición impugnada se establece que Senasa está facultado para aprobar procedimientos que permitan efectuar actividades de vigilancia y control sobre los PQUA que sean importados, antes de que realmente se pueda producir el deterioro a la salud humana, tratándose así de una vigilancia anterior y posterior, y no solamente posterior, como sostienen los demandantes.
- Respecto de la supuesta vulneración al principio-derecho a la igualdad, el demandado sostiene que el artículo cuestionado no ha realizado una diferenciación jurídicamente relevante, puesto que la importación de plaguicidas químicos para ser usados directamente en la actividad agraria y la importación de tales productos para ser comercializados no son situaciones esencialmente iguales.
- Asimismo, sostiene que solo se vulnera el principio-derecho a la igualdad entre inversionistas nacionales y extranjeros cuando se establece un trato diferenciado basado en la nacionalidad del inversionista, lo que no se advierte en la regulación establecida por el artículo 3 de la Ley 30190.
- Además, afirma el demandado que el artículo 88 de la Constitución establece el deber de apoyar preferentemente al sector agrario; asimismo refiere que este Tribunal tiene resuelto en la Sentencia 0027-2006-PI/TC que el Estado considera al agro como sector prioritario y que debe ser destinatario de sus políticas de desarrollo preferente.

Adicionalmente, el demandado sostiene que, antes de la aprobación de la Ley 30190 en la IV Reunión del Consejo Andino de Ministros de Agricultura, celebrada el 26 de junio de 2013, se acordó solicitar no solo la suspensión temporal de la Decisión 436, sino también la modificación de dicha decisión para mejorar el acceso a la importación directa de PQUA. Tal es así que, el 28 de abril de 2014, antes de la promulgación de la aludida ley, la Comisión de la Comunidad Andina emitió la Decisión 795, en la cual se permitía la suspensión temporal de la aplicación de la Decisión 436, modificada por las Decisiones 684, 767 y 785, así como también la suspensión de la Resolución 630, que adoptó el Manual Técnico Andino, hasta el 31 de diciembre de 2014.

- En tal sentido, alega el demandado que no es posible sostener que el incumplimiento de la sentencia recaída en el Proceso 05-AI-2008—y, por lo tanto, de la Decisión 436— se haya concretado a través de la disposición impugnada. Al respecto, según el

mm

demandado, el Estado peruano comunicó que iba a suspender la aplicación de la Decisión 436 y de la Resolución 630 a partir del 9 de mayo del 2014, esto es, antes de la entrada en vigencia de la Ley 30190. Asimismo, según el demandado, el plazo de suspensión de la Decisión 436 fue extendido por la Decisión 802 hasta el 30 de abril de 2015. Pero, además, el 24 de abril de 2015, la Comisión de la Comunidad Andina emitió la Decisión 804, por la que se modificó la Decisión 436 en lo que se refiere a los requisitos para la importación de PQUA, por lo que estos últimos ya no resultan aplicables a la importación de PQUA para consumo propio, como fue exigido en el Proceso 05-AI-2008 a cargo del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. De esta manera, tampoco se advierte una vulneración del artículo 55 de la Constitución.

- Según el demandado, tampoco puede sostenerse que mediante la disposición impugnada se haya concretado un avocamiento al proceso de acción popular que se inició contra los Decretos Supremos 002-2011-AG y 011-2012-AG, por cuanto el Congreso solo ha ejercido la atribución constitucional de dar leyes, según el inciso 1 del artículo 102 de la Constitución.

B.3. INTERVENCIÓN DE SENASA

- Mediante auto de fecha 5 de marzo de 2019, este Tribunal admitió la solicitud presentada por el Ministerio de Agricultura y Riego (Minagri), a fin de incorporar a Senasa en el presente proceso de inconstitucionalidad en calidad de *amicuscuriae*.
- De esta manera, en el Informe 0044-2018-MINAGRI-SENASA-DIAIA-GBLAIR, de fecha 17 de diciembre de 2018, se concluyó que las importaciones de los PQUA para consumo propio están amparadas por el artículo 3 de la Ley 30190 y el procedimiento aprobado por el Senasa (Resolución Directoral 001-2016-MINAGRI-SENASA-DIAIA), en armonía con el artículo 39 de la Decisión 804, modificatoria de la Decisión 436.

Asimismo, Senasa detalló las resoluciones directorales emitidas por la entidad que desarrollan las medidas orientadas a la vigilancia y control de los PQUA para consumo propio, desde su importación hasta su uso en el campo, a partir de la entrada en vigencia de la referida ley, como sucede con la Resolución Directoral 001-2016-MINAGRI-SENASA-DIAIA, donde se dispone la publicación del "Procedimiento: Importación, Vigilancia y Control de Plaguicidas de uso agrícola para consumo propio".

- Así, de acuerdo con el Senasa, resulta importante precisar que dichas resoluciones establecían disposiciones sobre el etiquetado del plaguicida con la leyenda de "Prohibida su venta según Ley 30190", la asistencia de un asesor técnico, la documentación que acredita la composición del producto y la existencia de un almacén autorizado por Senasa.

Finalmente, a criterio de la entidad, tales disposiciones permiten limitar su comercialización y asegurar su traslado y almacenamiento, así como su uso en el campo de forma segura.

II. FUNDAMENTOS

§ 1. DISPOSICIÓN IMPUGNADA Y DELIMITACIÓN DEL PETITORIO DE LA DEMANDA

1. En el presente caso, corresponde analizar los presuntos vicios de inconstitucionalidad alegados por los demandantes, esto es, la eventual vulneración del procedimiento de aprobación de las leyes estipulado en el artículo 105 de la Constitución, de los derechos fundamentales a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida, a la protección de la salud, a la igualdad ante la ley ya la igualdad de trato entre la inversión nacional y extranjera, así como la supuesta afectación del artículo 55 y del inciso 2 del artículo 139 de la Constitución, en los que habría incurrido el Congreso de la República al incluir el artículo 3 en la Ley 30190, "Ley que modifica el Decreto Legislativo 1059, decreto legislativo que aprueba la Ley General de Sanidad Agraria", publicada el 9 de mayo de 2014 en el diario oficial *El Peruano*. Dicha disposición establece lo siguiente:

Artículo 3. Régimen de promoción a la productividad agraria

Las personas naturales o jurídicas, que desarrollen cultivos, organizaciones de productores agrarios, podrán importar directamente, para consumo propio y de sus asociados, plaguicidas de uso agrícola presentando una declaración jurada que contenga el nombre comercial del producto a importar y su ingrediente activo, nombre del formulador del producto terminado, país de origen, peso neto, peso bruto, fecha de producción, de vencimiento y probable de arribo, tipo y material de envase; dichos productos deberán contar con ingredientes activos que hayan sido evaluados previamente por el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (Senasa) con fines de registro y podrán tener diferente nombre comercial, país de origen, concentración y/o formulación distinta al producto registrado con ingrediente activo evaluado por el Senasa.

Las importaciones de los productos químicos de uso agrícola pertenecientes a las categorías Ia y Ib¹, quedan restringidas a las condiciones establecidas en el Reglamento del Decreto Legislativo 1059, Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de Sanidad Agraria.

Se faculta al Senasa para aprobar procedimientos, mediante resolución del órgano de línea competente, que permitan efectuar actividades de vigilancia y control de estos productos desde su importación hasta su

¹ De acuerdo a la OMS, la clasificación de plaguicidas, según su nivel de toxicidad, realizada en el año 2009, según su banda de toxicidad, se clasifican en los niveles Ia, Ib, II y III. Los dos primeros, Ia y Ib, son considerados como extremadamente peligrosos y altamente peligrosos, respectivamente.



uso en campo; adoptando medidas sanitarias e imponiendo las correspondientes sanciones, a quienes infrinjan esta disposición.

2. Por consiguiente, corresponde enfatizar que lo realmente cuestionado en la demanda a través de las distintas alegaciones de los demandantes en torno a presuntas vulneraciones a lo dispuesto en la Constitución no es el texto íntegro de la Ley 30190, "Ley que modifica el Decreto Legislativo 1059, decreto legislativo que aprueba la Ley General de Sanidad Agraria", sino únicamente el artículo 3 antes detallado, que se refiere al "Régimen de promoción a la productividad agraria", por cuanto es precisamente dicho artículo el que permite la importación directa, sujeta a determinados requisitos, de los PQUA, por parte de personas naturales o jurídicas que desarrollen cultivos y por organizaciones de productores agrarios, para el consumo propio y el de sus asociados.
3. Indicado lo anterior, este Tribunal evaluará a continuación si el Congreso de la República incurrió o no en presuntos vicios de inconstitucionalidad formal y material con la inclusión del artículo 3 antes detallado en la ley objeto de control constitucional.

§ 2. SOBRE EL ALEGADO VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMAL

4. Los ciudadanos sostienen que el artículo 3 de la Ley 30190 es inconstitucional por la forma, ya que contraviene el procedimiento de formación de las leyes estipulado en el artículo 105 de la Constitución, según el cual ningún proyecto de ley puede sancionarse sin haber sido previamente aprobado por la comisión dictaminadora.
5. Al respecto, los demandantes afirman que, en el caso del artículo 3 de la Ley 30190, el 10 de abril de 2014, dos días después de la aprobación del correspondiente dictamen en la Comisión Agraria, la Junta de Portavoces acordó la exoneración del dictamen de la Comisión de Salud, la exoneración del plazo de publicación del dictamen de la Comisión Agraria y la ampliación de la agenda del Pleno. De tal suerte que, en esta misma fecha, 10 de abril de 2014, la Ley 30190, con la inclusión del artículo 3, fue aprobada por el Pleno del Congreso.
6. Además, a criterio de los demandantes, al aprobarse la disposición cuestionada, se ha simulado el cumplimiento de lo previsto en el artículo 105 de la Constitución, toda vez que el artículo 3 de la referida Ley 30190 nunca formó parte de ninguno de los tres proyectos de ley que fueron materia de discusión y dictamen en la Comisión Agraria y que fue incorporado en el texto de la ley el mismo día de su aprobación en dicha Comisión.
7. Por consiguiente, según los demandantes, con dicho accionar se evitó de manera fraudulenta que el aludido artículo 3 de la Ley 30190 siguiera el procedimiento de aprobación que le hubiera correspondido como cualquier otro proyecto de ley, con

mm

el respectivo estudio y debate en la Comisión Agraria, en la Comisión de Salud e, incluso, en la Comisión de Medio Ambiente.

8. Ahora bien, este Tribunal ha señalado, en el fundamento 22 de la Sentencia 0020-2005-PI/TC y 0021-2015-P1/TC (acumulados), que una norma incurre en una infracción constitucional de forma en tres supuestos:
 - a. cuando se produce el quebrantamiento del procedimiento legislativo previsto en la Constitución para su aprobación;
 - b. cuando se ha ocupado de una materia que la Constitución directamente ha reservado a otra específica fuente formal del derecho; y
 - c. cuando es expedida por un órgano que, constitucionalmente, resulta incompetente para hacerlo.
9. Siendo ello así, este Tribunal considera que la presunta infracción constitucional por la forma en la que habría incurrido el Congreso de la República es la que se advierte en el primer supuesto antes enunciado, esto es, cuando se produce el quebrantamiento del procedimiento legislativo previsto en la Constitución para la aprobación de la norma cuestionada.
10. Si bien el desarrollo de la función legislativa permite un considerable nivel de discrecionalidad, esto no implica que se puedan dejar de observar las pautas que emanan de la Constitución y del Reglamento del Congreso, pues ello ingresaría en el ámbito de lo constitucionalmente prohibido (Sentencia 00015-2012-PI/TC, fundamento 4).
11. En otras palabras, el procedimiento parlamentario cuenta con un considerable margen de maniobra política, pero no puede ser contrario a las obligaciones que emanan de la Constitución o de las normas que conforman el bloque de constitucionalidad, tal y como lo ha expresado este Tribunal en la Sentencia 0006-2018-PI/TC (fundamento 4).
12. Al respecto, cabe recordar que el proceso de inconstitucionalidad supone un control abstracto de las normas con rango de ley tomando a la Constitución, en su carácter de norma suprema del ordenamiento, como parámetro de evaluación.
13. Sin embargo, en determinadas ocasiones, el parámetro de constitucionalidad puede comprender a otras fuentes distintas de la Constitución y, en concreto, a determinadas normas con rango de ley, siempre que esa condición sea reclamada directamente por una disposición constitucional (Sentencia 0007-2002-AI/TC, fundamento 5).
14. En tales casos, estas fuentes asumen la condición de “normas sobre la producción jurídica” en un doble sentido. Por un lado, como “normas sobre la forma de la

MM

producción jurídica", esto es, cuando se les encarga la capacidad de condicionar el procedimiento de elaboración de otras normas que tienen su mismo rango; por otro, como "normas sobre el contenido de la normación", es decir, cuando por encargo de la Constitución pueden limitar el contenido de tales normas.

15. A este parámetro de control, formado por la Constitución y aquellas normas con rango de ley que derivan directamente de ella y tienen una relación causal con la materia jurídica subyacente al control de constitucionalidad a realizarse, se le denomina bloque de constitucionalidad.
16. En ese orden de ideas, este Tribunal ha señalado que "en una hipótesis de infracción indirecta, el parámetro de control, esto es, la norma de referencia a partir de la cual el Tribunal evaluará la validez de la ley cuestionada, está integrado por la Constitución, pero también por todas las leyes a las que ésta confirió la capacidad de limitar a otras normas de su mismo rango" (Sentencia 0047-2004-AI/TC, fundamento 128).
17. Este Tribunal ha precisado, además, que se produce una afectación indirecta cuando existe una incompatibilidad entre la norma sometida a juicio y otra norma legal a la que la propia Constitución delegó algunos de los siguientes aspectos:
 - a. la regulación de un requisito esencial del procedimiento de producción normativa;
 - b. la regulación de un contenido materialmente constitucional; o
 - c. la determinación de competencias o límites de las competencias de los distintos órganos constitucionales.
18. Lógicamente, dichas normas deben ser, a su vez, compatibles con la Constitución para formar el bloque de constitucionalidad. En tales casos, las normas integradas al parámetro actúan como normas interpuestas, y toda norma controlada que sea incompatible con ellas será declarada inconstitucional en un proceso por infracción indirecta de la Constitución.
19. En consecuencia, corresponde al Tribunal establecer qué normas forman parte del bloque de constitucionalidad aplicable al presente caso para realizar el análisis formal de la resolución legislativa cuestionada.
20. Dicho parámetro está compuesto por los artículos 102 y 105 de la Constitución y los artículos del Reglamento del Congreso de la República que regulan el procedimiento legislativo.
21. En lo que respecta a la inconstitucionalidad por la forma de la ley impugnada, los demandantes cuestionan una serie de irregularidades en el procedimiento legislativo que llevó a su aprobación; a saber:

- a. El artículo 3 de la Ley 30190 nunca formó parte de ninguno de los tres proyectos de ley que fueron materia de discusión y dictamen en la Comisión Agraria, sino que el texto fue incorporado el mismo día de su aprobación sin que tenga ninguna relación con lo que previamente se había discutido y analizado en dicha Comisión.
- b. El mismo día de su aprobación en el Pleno la Junta de Portavoces acordó la exoneración del dictamen de la Comisión de Salud, la exoneración del plazo de publicación del dictamen de la Comisión Agraria y la ampliación de la agenda del Pleno.
- c. La aprobación del artículo 3 de la Ley 30190 no siguió el procedimiento de aprobación que le hubiera correspondido como cualquier otro proyecto de ley, con el correspondiente estudio y debate no solo en la Comisión Agraria, sino también en la Comisión de Salud y en la Comisión de Medio Ambiente.

22. A continuación, este Tribunal analizará el procedimiento legislativo seguido en el Congreso de la República, a la luz de la Constitución y las disposiciones contenidas en su reglamento, a fin de dilucidar si efectivamente se incurrió en algún vicio de forma.

2.1. SOBRE LA MODIFICACIÓN DE LA FÓRMULA LEGAL EN EL MARCO DEL DEBATE EN EL PLENO DEL CONGRESO

23. En primer lugar, debe destacarse la relevancia del debate público en el sistema democrático. Y es que la importancia o trascendencia de la deliberación se advierte, especialmente, cuando se debaten cuestiones de marcado interés público.
24. En la Sentencia 0001-2018-PI/TC, este Tribunal señaló que la democracia no puede ser concebida como un agregado de preferencias de aquellos que ejercen el poder o como un espacio donde solamente se negocian distintas clases de intereses. Antes bien, la adopción de decisiones (particularmente aquellas que emanan del Congreso, que es el órgano deliberante por antonomasia) debe fundamentarse en un constante y nutrido intercambio de argumentos, lo cual requiere que todos los que intervengan en ella cuenten con los datos necesarios que les permitan emitir una opinión informada que se oriente al bien público.
25. En efecto, este proceso deliberativo requiere, en su conjunto, un adecuado y, en la medida de lo posible, completo conocimiento respecto de la problemática abordada, y demanda un previo análisis de los hechos, valores y deberes que se encuentran en juego. La labor de un funcionario público, y más aun de aquellos del más alto rango, exige que los asuntos públicos sean discutidos con un elevado nivel de responsabilidad. Es importante recordar que, en estos espacios, suelen confluir distintas concepciones respecto de lo que debe ser considerado como bien público, lo cual, irremediablemente, conduce al camino de la deliberación como principal conducta para la toma de decisiones políticas.

26. En principio, la democracia, bien entendida, implica que los que participan en el proceso deliberativo sean parte de un compromiso según el cual no deben existir preferencias inmutables fijadas de antemano, sino que, en el desarrollo del debate público, ellos puedan ratificar o modificar sus respectivos planteamientos iniciales. Sin embargo, también es cierto que la deliberación debe realizarse en el marco de ciertas condiciones que favorezcan el intercambio, siendo un elemento primordial el plazo de debate, sobre todo cuando este se realiza en el seno del Parlamento.
27. En el presente caso, los demandantes cuestionan que el artículo 3 nunca formó parte de ninguno de los tres proyectos de ley originales que fueron materia de discusión y dictamen en la Comisión Agraria, sino que fue incorporado en la fórmula legal aprobada en dicho dictamen sin que tenga ninguna relación con lo que previamente se había discutido y analizado en esta Comisión.
28. Los proyectos de ley aludidos son los siguientes: el Proyecto de Ley 324/2011-CR, que ingresó a la Comisión Agraria el 10 de octubre de 2011; el Proyecto de Ley 1634/2012-PE, que ingresó a la Comisión Agraria el 29 de octubre de 2012; y, finalmente, el Proyecto de Ley 1961/2012-CR, decretado a la Comisión Agraria el 11 de marzo de 2013.
29. Efectivamente, este Tribunal advierte que la fórmula legal del artículo 3 de la Ley 30190 no estuvo contemplada, en principio, en la redacción original de los aludidos proyectos de ley; sin embargo, fue incluida en el texto sustitutorio del dictamen aprobado por unanimidad de los referidos proyectos de ley, en el marco de la Décima Tercera Sesión de la Comisión Agraria, de fecha 8 de abril de 2014².
30. Ahora bien, en la medida en que el Reglamento del Congreso integra el parámetro de control en el presente caso, corresponde invocar su artículo 70, relativo a los dictámenes de los proyectos de ley. Dicho artículo establece de manera expresa que los dictámenes pueden concluir “en la recomendación de aprobación de la proposición con modificaciones. Para este efecto se acompaña el respectivo proyecto sustitutorio”.
31. Siendo ello así, este Tribunal advierte que, de acuerdo con el propio Reglamento del Congreso, cuando se discuta un proyecto de ley en una determinada comisión y se recomiende finalmente su aprobación, cabe la posibilidad de que este último sea planteado en términos que difieran del proyecto original sometido a debate.
32. En efecto, el artículo 70 del Reglamento del Congreso ha contemplado como supuesto habilitado que dicha recomendación de aprobación de los proyectos de ley

se haga con modificaciones al texto original, dando lugar a la figura del texto sustitutorio.

33. Por lo tanto, el hecho de que la fórmula legal recomendada en el dictamen de los proyectos de ley tenga modificaciones, como puede ser la inclusión de una determinada disposición, no vulnera lo establecido en el artículo 70 del Reglamento del Congreso ni, por consiguiente, la Constitución. Antes bien, se trata de un escenario previsto por la norma parlamentaria aludida, con lo cual carece de fundamento la presunta vulneración indirecta de la Constitución por la forma, al menos en lo que aquí respecta.
34. En todo caso, este Tribunal no puede soslayar el valor que tiene el hecho de que la aprobación del texto sustitutorio de los proyectos de ley bajo comentario en el dictamen correspondiente de la Comisión Agraria haya sido por unanimidad, lo cual refuerza, en principio, la legitimidad del acuerdo arribado en esta instancia del procedimiento parlamentario de aprobación de una ley.
35. Por todo lo expuesto, corresponde desestimar la demanda en el referido extremo.

2.2. SOBRE LAS EXONERACIONES REALIZADAS POR LA JUNTA DE PORTAVOCES Y LA AMPLIACIÓN DE LA AGENDA DEL PLENO

36. El artículo 105 de la Constitución dispone lo siguiente:

Ningún proyecto de ley puede sancionarse sin haber sido previamente aprobado por la respectiva Comisión dictaminadora, salvo excepción señalada en el Reglamento del Congreso. Tienen preferencia del Congreso los proyectos enviados por el Poder Ejecutivo con carácter de urgencia.

37. La norma antes descrita autoriza expresamente que puedan establecerse excepciones en el Reglamento del Congreso a la regla que señala que todo proyecto de ley debe ser dictaminado por una comisión.

38. En el mismo sentido se encuentra el Reglamento del Congreso, cuyo artículo 31- A señala lo siguiente respecto a las atribuciones de la Junta de Portavoces:

1. La elaboración del Cuadro de Comisiones, para su aprobación por el Consejo Directivo y, posteriormente, por el Pleno del Congreso.
2. La exoneración, con la aprobación de los tres quintos de los miembros del Congreso allí representados, de los trámites de envío a comisiones y prepublicación. En caso de proyectos remitidos por el Poder Ejecutivo con carácter de urgente, estas exoneraciones son aprobadas por la mayoría del número legal de los miembros del Congreso allí representados.
3. La ampliación de la agenda de la sesión y la determinación de prioridades en el debate, todo ello con el voto aprobatorio de la

mayoría del número legal de los miembros del Congreso allí representados.

4. Las demás atribuciones que le señale el presente Reglamento.

39. En cuanto a las exoneraciones al procedimiento legislativo previstas en el Reglamento del Congreso que pueden ser aprobadas por acuerdo de la Junta de Portavoces, encontramos las siguientes:

Artículo 53:

Las sesiones ordinarias del Pleno del Congreso se desarrollan de acuerdo con la agenda que apruebe el Consejo Directivo; sin embargo, en el curso del debate, puede modificarse la agenda por acuerdo de la Junta de Portavoces, con el voto que represente un mínimo de tres quintos de los miembros del Congreso

[...]

Artículo 73:

El procedimiento legislativo se desarrolla por lo menos en las siguientes etapas: a) Iniciativa Legislativa; b) Estudio en comisiones; c) Publicación de los dictámenes en el Portal del Congreso, o en la Gaceta del Congreso o en el Diario Oficial El Peruano; d) Debate en el Pleno; e) Aprobación por doble votación; y, O Promulgación. Están exceptuados de este procedimiento los proyectos con trámite distinto, previsto en el presente Reglamento o los que hubieran sido expresamente exonerados del mismo, por acuerdo de la Junta de Portavoces, con el voto que represente no menos de tres quintos de los miembros del Congreso.

[...]

Artículo 77:

Luego de verificar que la proposición de ley o resolución legislativa cumple con los requisitos reglamentarios formales, la oficina especializada de la Oficialía Mayor la recibe, la registra y dispone su publicación en el Portal del Congreso, informando a la Vicepresidencia encargada de procesar y tramitar las iniciativas a las Comisiones. En caso de incumplimiento de los requisitos antes señalados la iniciativa no puede ser recibida y es devuelta para que se subsanen las omisiones. La Junta de Portavoces, con el voto de los tres quintos de los miembros del Congreso allí representados, puede exonerar de algún requisito en forma excepcional, en caso de proposiciones remitidas por el Poder Ejecutivo o que se consideren urgentes [...].

[...]

Artículo 78:

No se puede debatir ningún proyecto de ley que no tenga dictamen, ni ningún dictamen que no haya sido publicado en el Portal del Congreso, o en la Gaceta del Congreso o en el Diario Oficial El Peruano, por lo menos siete (7) días calendario antes de su debate en

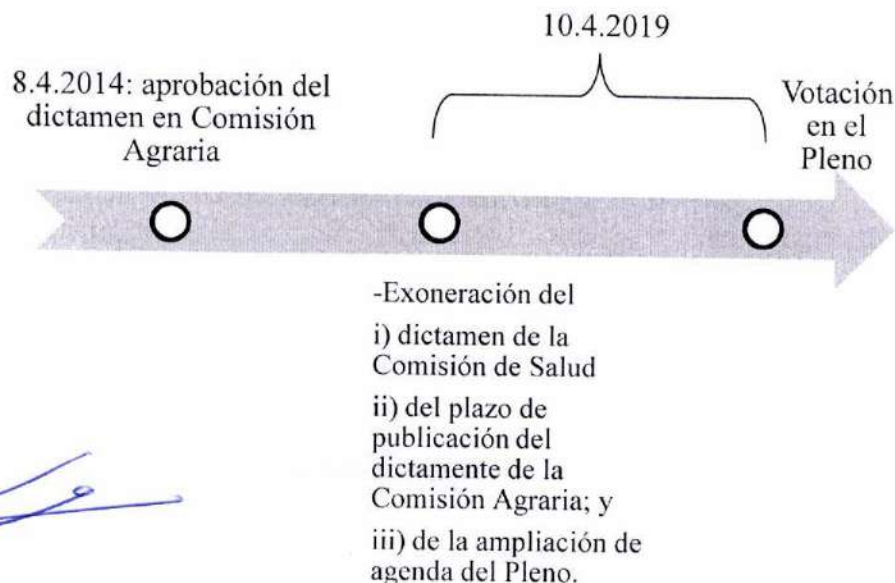
el Pleno del Congreso, salvo dispensa de uno de estos requisitos o de ambos, aprobada en la Junta de Portavoces, con el voto que represente no menos de tres quintos de los miembros del Congreso [...].

40. En las normas previamente citadas se admite la posibilidad de que se aprueben exoneraciones por parte de la Junta de Portavoces, sujetas a que se realicen en la oportunidad procedimental adecuada y con el número de votos requerido. Sobre ello, el Tribunal Constitucional ha precisado que este mecanismo no debe ser aplicado de manera generalizada, ya que, de lo contrario, “se convierte en los hechos en el procedimiento legislativo regular”, y es que, “si bien la potestad de establecer exoneraciones por parte de la Junta de Portavoces es discrecional, ello no implica que pueda ser usada de modo arbitrario” (Sentencias 00012-2018-PI y 00013-2018-PI, fundamento 34), por cuanto esta clase de prácticas podrían terminar por tergiversar la finalidad del artículo 105 de la Constitución.

41. Al respecto, este Tribunal ha indicado en la Sentencia 0006-2018-PI/TC que el mecanismo de la exoneración de dictamen debe ser empleado como excepción, no como regla (fundamento 23). De hecho, el artículo 105 de la Constitución parte de la premisa de la promoción de la deliberación al disponer que “[n]ingún proyecto de ley puede sancionarse sin haber sido previamente aprobado por la respectiva Comisión dictaminadora”.

42. Ahora bien, es importante recordar que en varias ocasiones se han validado diversos acuerdos de la Junta de Portavoces respecto de la exoneración del dictamen de la comisión respectiva en razón del importante margen de deferencia que, en un Estado constitucional, debe gozar el Congreso de la República (Sentencia 00015-2012-PI; Sentencia 00012-2018-PI y 00013-2018-PI, entre otras). Sin embargo, este Tribunal puede controlar dichas exoneraciones y, eventualmente, declarar la inconstitucionalidad de las normas así aprobadas, como sucediera en la Sentencia 0006-2018-PI/TC.

43. En el presente caso, los demandantes cuestionan que el mismo día de la aprobación de la Ley 30190 en el Pleno del Congreso, la Junta de Portavoces haya acordado la exoneración del dictamen de la Comisión de Salud, la exoneración del plazo de publicación del dictamen de la Comisión Agraria y la ampliación de la agenda del Pleno, tal y como se muestra a continuación:



44. Sobre lo primero, de acuerdo con el artículo 73 del Reglamento del Congreso, la Junta de Portavoces está habilitada para exonerar expresamente de alguna de las etapas del procedimiento legislativo previsto en el referido artículo a proyectos de ley, siempre que se realice por acuerdo de dicha Junta, con el voto que represente no menos de tres quintos de los miembros del Congreso.
45. Según se aprecia en el expediente virtual de la aprobación de la Ley 30190³, la Junta de Portavoces, con fecha 10 de abril de 2014, acordó la exoneración de dictamen de la Comisión de Salud respecto del Proyecto de Ley 1961, la exoneración del plazo de publicación del dictamen de la Comisión Agraria y la ampliación de la agenda del Pleno, constando la firma de 6 portavoces de las bancadas existentes en ese entonces en el Congreso de la República, que representaban 113 votos, más de los tres quintos del número legal de Congresistas, que asciende a 78.
46. Siendo ello así, este Tribunal advierte que la exoneración del dictamen de la Comisión de Salud se realizó de conformidad con el Reglamento del Congreso; a ello debe añadirse, como ya se indicó previamente, que la ley en cuestión contó con un dictamen aprobado por unanimidad en la Comisión Agraria, de fecha 8 de abril de 2014.
47. En relación con la exoneración del plazo de publicación del dictamen de la Comisión Agraria, de acuerdo con el artículo 73 del Reglamento del Congreso antes citado, la Junta de Portavoces, si cumple con el voto mínimo de representantes exigido, está habilitada a exonerar el trámite de aprobación de un proyecto de ley de la etapa de publicación de los dictámenes en el Portal del Congreso, en la gaceta del Congreso o en el diario oficial *El Peruano*, votación que en el presente caso se ha cumplido de acuerdo a lo explicado *supra*.
48. En tercer lugar, con relación a la ampliación de la agenda del Pleno, debe tenerse en cuenta que, de conformidad con el artículo 53 del aludido reglamento, incluso en el curso del debate puede modificarse la agenda por acuerdo de la Junta de Portavoces, con un voto que represente un mínimo de tres quintos de los miembros del Congreso, lo que también ha ocurrido en el presente caso.
49. Por lo expuesto, este Tribunal considera que no corresponde declarar la existencia de un vicio de inconstitucionalidad por la forma, en lo que respecta a la aprobación de las exoneraciones antes detalladas y a la ampliación de la agenda del Pleno,

³ Disponible en el sitio web del Congreso de la República: [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc02_2011_2.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/42fea1263285c56305257cb60051f428/\\$FILE/JP00324100414.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc02_2011_2.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/42fea1263285c56305257cb60051f428/$FILE/JP00324100414.pdf) Consulta realizada el 10 de junio de 2019.

puesto que no se advierte ningún déficit deliberativo que sea manifiesto y grave en el procedimiento de aprobación de la Ley 30190.

50. Asimismo, no resulta baladí mencionar que, en este caso, de acuerdo a la votación en el Pleno del Congreso a la que se sometió la cuestionada ley a partir de modificatorias al texto sustitutorio de los Proyectos 324/2011-CR, 1634/2012-PE y 1961/2012-CR se obtuvieron los siguientes resultados: 77 votos a favor, ninguno en contra y ninguna abstención⁴. Asimismo, la aprobación antes aludida fue exonerada de segunda votación por 55 votos a favor y 21 en contra⁵, exoneración esta última que no ha sido cuestionada por los demandantes.

51. Por todo lo anterior, corresponde declarar infundada la demanda en tales extremos.

2.3. SOBRE LA DETERMINACIÓN DE LAS COMISIONES QUE DEBEN DICTAMINAR UN PROYECTO DE LEY

52. Finalmente, los demandantes sostienen que el procedimiento de formación del artículo 3 de la Ley 30190 no siguió el procedimiento de aprobación que le hubiera correspondido como a cualquier otro proyecto de ley, con el correspondiente estudio y debate no solo en la Comisión Agraria, sino también en la Comisión de Salud y en la Comisión de Medio Ambiente.

53. Al respecto, corresponde mencionar que el artículo 77 del Reglamento del Congreso indica las reglas que regulan el envío a comisiones de las iniciativas legislativas para su estudio y dictamen. Según dicho artículo:

[...] De no existir observaciones, el Oficial Mayor envía la proposición recibida y registrada a una o dos Comisiones, como máximo, para su estudio y dictamen, previa consulta con el Vicepresidente encargado. En la remisión de las proposiciones a Comisiones se aplica el criterio de especialización. En el decreto de envío se cuida de insertar la fecha, el número de la proposición y el nombre de la Comisión a la que se envía. En el caso de envío a más de una Comisión, el orden en que aparezcan en el decreto determina la importancia asignada a la Comisión en el conocimiento del asunto materia de la proposición.

La solicitud para que una Comisión adicional asuma la competencia sobre un proyecto de ley se resuelve por el Consejo Directivo, el que

⁴ Disponible en el sitio web del Congreso de la República: [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc02_2011_2.nsf/0/17f0c80247c2a04e05257cd7007129f7/\\$FILE/AV0032410042014.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc02_2011_2.nsf/0/17f0c80247c2a04e05257cd7007129f7/$FILE/AV0032410042014.pdf). Consulta realizada el 11 de junio de 2019.

⁵ Disponible en el sitio web del Congreso de la República: [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc02_2011_2.nsf/d99575da99ebfbc305256f2e006d1cf0/2891f9fd237df63905257cd7007f5c29/\\$FILE/ESV0032410042014.-.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc02_2011_2.nsf/d99575da99ebfbc305256f2e006d1cf0/2891f9fd237df63905257cd7007f5c29/$FILE/ESV0032410042014.-.pdf). Consulta realizada el 11 de junio de 2019.

puede acceder a la petición en forma excepcional, además de acordar ampliar el plazo para dictaminar desde la fecha en que la segunda Comisión conoce el proyecto y por no más de treinta días útiles[...].

54. Conforme a lo señalado por este Tribunal en la Sentencia 0015-2012-PI/TC, la Constitución no determina qué comisión debe emitir el dictamen, ni señala si debe ser solo una o varias las que lo lleven a cabo, por lo que basta con que la iniciativa legislativa aprobada haya sido dictaminada de modo favorable por al menos una comisión del Congreso que estudie las materias relacionadas directamente con la temática del proyecto de ley. Efectivamente, como ha sostenido este Tribunal en dicha sentencia, esta clase de actividades se encuentra dentro del margen de actuación política que tiene el legislador; por lo que su inobservancia no genera, en principio, un vicio de inconstitucionalidad formal, lo que sí se advertiría si es que no se cumple con el envío del proyecto de ley a una comisión que tenga un mínimo nivel de especialización (fundamento 11).

55. Efectivamente, de acuerdo con lo establecido sobre el particular en el artículo 77 del Reglamento del Congreso antes citado, únicamente resultaría viable declarar la inconstitucionalidad formal de una ley si la proposición legislativa no fuera remitida a una comisión con un mínimo nivel de especialización en la materia a discutirse.

56. Evidentemente, la determinación de la especialización de la comisión respectiva es asunto que, en principio, es atribución del Parlamento, sin que ello implique un nivel de discrecionalidad absoluto. La demanda de la especialización de la comisión respectiva se realiza porque supone un importante filtro para determinar la viabilidad de la propuesta legislativa antes que sea sometida al Pleno del Congreso, el cual debería deliberar sobre proyectos en los que exista un importante nivel de consenso previo, así como de opiniones técnicas sobre las materias a debatir.

57. En el presente caso, se advierte que los Proyectos de Ley 324/2011-CR, 1634/2012-PE y 1961/2012-CR fueron derivados únicamente a la Comisión Agraria, donde fueron discutidos y, como resultado de ello, se aprobó por unanimidad un dictamen con un texto sustitutorio, el cual también fue objeto de modificaciones como resultado del debate en el Pleno del Congreso.

58. Tales proyectos de ley se referían a lo siguiente:

Número de Proyecto de Ley	Objeto
324/2011-CR	Propone establecer disposiciones especiales para el uso y comercialización de plaguicidas y químicos peligrosos, y reducción de riesgo de contaminación ambiental.
1634/2012-CR	Propone modificar el Decreto Legislativo 1059, que aprueba la Ley General de Sanidad Agraria.

1961/2012-CR

Prohíbe la fabricación, formulación, importación, envase, distribución, comercialización, empaque, almacenamiento y transporte de plaguicidas peligrosos de las categorías 1a y 1b.

59. Ahora bien, el envío de los proyectos de ley antes descritos únicamente a la Comisión Agraria, que es una comisión de carácter ordinario según el inciso 1 del literal "a" del artículo 35 del Reglamento del Congreso, no resulta contrario a la Constitución. En efecto, se advierte que la temática planteada por los proyectos de ley antes aludidos, referidos al uso de plaguicidas químicos y a modificatorias de la Ley de Sanidad Agraria principalmente, se encuentran directamente relacionados con los asuntos que se abordan, discuten y aprueban por la Comisión Agraria.

60. Por consiguiente, y sin lugar a dudas, este Tribunal considera que dicha comisión cumple con el nivel de especialización necesario y suficiente para la discusión parlamentaria sobre los temas planteados en los proyectos de ley antes mencionados, descartándose de esta manera una actuación arbitraria del Congreso de la República en el ejercicio de sus competencias.

61. Por lo tanto, corresponde declarar infundada la demanda en el citado extremo.

62. Más allá de ello, este Tribunal considera que lo previamente expuesto no impide que el Congreso, en el ejercicio de sus atribuciones, de conformidad con la Constitución y su Reglamento, procure realizar el mayor debate posible respecto de los asuntos públicos que discute y aprueba, lo que podría implicar, en ciertos casos, enviar un proyecto de ley a más de una comisión en tanto ello sea pertinente de acuerdo a las materias establecidas en aquél. Asimismo, dicho esfuerzo de deliberación implica que las exoneraciones en el procedimiento de aprobación de una ley deban ser la excepción y no la regla de actuación legislativa.

63. Efectivamente, si bien lo constitucionalmente ordenado a este respecto exige, como mínimo, el envío de un proyecto de ley a una comisión que cumpla con el nivel de especialización necesario y suficiente para la discusión sobre los temas que dicho proyecto aborda o que las exoneraciones se realicen de conformidad con el Reglamento del Congreso en el marco de la Constitución, también es cierto que, al ser el Congreso de la República el poder del Estado, por antonomasia, de la deliberación, esta última debe contar con las condiciones indispensables para que pueda cumplir con los fines constitucionales que le son ínsitos, como es el caso de la transparencia en los asuntos públicos y, sobre todo, la afirmación del principio democrático, que es medular para el Estado Social y Democrático de Derecho.

64. Al respecto, este Tribunal ha sostenido que:

La democracia representativa es la que, en definitiva, permite la conjugación armónica del principio político de soberanía popular con un cauce racional de deliberación que

permita atender las distintas necesidades de la población. Empero, dicha deliberación racional y, en suma, la gobernabilidad del Estado, pueden situarse en serio riesgo si a la representación no se le confiere las garantías para que pueda "formar voluntad". La representación indebidamente comprendida y articulada, es la matriz potencial de un desequilibrio que, si no es adecuadamente conjurado, puede impedir que el Estado atienda su deber primordial de "promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la nación" (artículo 44° de la Constitución), y con ello, desencadenar el colapso del sistema representativo en su conjunto, y con él, el del propio Estado social y democrático de derecho" (STC 0030-2005- AI/TC, fundamento 9).

65. En esa línea, a fin de que el principio democrático se materialice en la realidad a través de procesos razonables y perfectibles⁶, cobra vital importancia asegurar la participación ciudadana de aquellos que serán potencialmente afectados por las decisiones públicas⁷, en este caso legislativas, lo que se lograría, entre otros mecanismos, a través de la convocatoria, en sede de las comisiones especializadas parlamentarias, a las instituciones representativas de la sociedad, instituciones de carácter técnico, entre otras, o mediante audiencias públicas que se pudieran hacer o a través de la pre-publicación del respectivo proyecto de ley a fin de informar a la ciudadanía sobre los posibles alcances de la regulación para que pueda conocerlas, evaluar sus implicancias y presentar sus opiniones.

66. Siendo ello así, la discusión colectiva permite la defensa pública de argumentos y contraargumentos de los ciudadanos afectados por una decisión pública⁸, en este caso legislativa; y, de esta forma, constituye la condición indispensable o *sine qua non* de su legitimidad.

67. En suma, una ley es legítima en una democracia constitucional cuando en su procedimiento de elaboración no ha primado el sacrificio y abandono arbitrario de las formas, sino cuando en dicho procedimiento han participado quienes pueden resultar afectados por sus consecuencias e implicancias y cuando se ha realizado una deliberación y justificación pública de los argumentos que la sustentan. En una democracia constitucional no se puede aprobar una ley sin que haya sido discutida y deliberada, no bajo las apariencias, sino en la realidad.

§ 3. SOBRE LOS ALEGADOS VICIOS DE INCONSTITUCIONALIDAD MATERIAL

68. Los demandantes sostienen que el artículo 3 de la Ley 30190 habría conculcado los derechos fundamentales a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida, a la protección de la salud, a la igualdad ante la ley, a la

⁶ LARA AMAT Y LEÓN, Joan. "Las pasadas elecciones democráticas no han tenido lugar: por una democracia razonable". En *Cuadernos de Ética y Filosofía Política*, Año 7, N° 7, noviembre de 2018, pp. 123-135.

⁷ VELASCO, Juan Carlos. *Habermas. El uso público de la razón*. Madrid: Alianza Editorial, 2013, p. 152.

⁸ HABERMAS, Jürgen. *Facticidad y validez. Sobre el Derecho y el Estado Democrático del Derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid: Trotta, 4a ed., 1998, p. 374.

igualdad de trato entre la inversión nacional y extranjera, y que también se habrían vulnerado el artículo 55 y el inciso 2 del artículo 139 de la Constitución.

69. Indicado lo anterior, este Tribunal considera oportuno, para poder evaluar si el procedimiento establecido en el artículo 3 de la ley cuestionada vulnera o no el contenido constitucionalmente protegido de los derechos fundamentales mencionados o si se han contravenido las disposiciones constitucionales invocadas en la demanda, analizar, en primer lugar, los principales antecedentes normativos y los eventuales cambios o continuidades que el referido artículo 3 ha incluido en la regulación de PQUA por parte del agricultor-importador-usuario (AIU).

70. Asimismo, se estima pertinente dar cuenta, complementariamente, del uso y consecuencias de la aplicación de los PQUA, de acuerdo con la información oficial, de un lado, y de los compromisos internacionales asumidos por el Estado peruano sobre la materia, del otro.

3.1. PRINCIPALES ANTECEDENTES NORMATIVOS Y ACTUAL REGULACIÓN DE LA FIGURA DEL AGRICULTOR-IMPORTADOR-USUARIO (AIU) EN EL PERÚ

71. En primer lugar, si bien al inicio de la década de los noventa se dispuso en nuestro país la libre comercialización interna y externa de plaguicidas agrícolas y sustancias afines a través de la expedición del Decreto Supremo 0027-91-AG, publicado el 18 de junio de 1991, también es cierto que posteriormente se fueron expidiendo normas reglamentarias que complementaron dicha regulación a fin de controlar las actividades realizadas con dichos plaguicidas químicos, especialmente, la comercialización. Posteriormente, entró en vigencia el Decreto Supremo 016-2000-AG, publicado el 8 de mayo de 2000, que aprobó el "Reglamento para el registro y control de plaguicidas de uso agrícola", y que dejó sin efecto el Decreto Supremo 015-95-AG y la Resolución Ministerial 401-96-AG.

72. Lo relevante a efectos del análisis constitucional que nos ocupa se halla en los artículos 9, 10, 14, 25, 34, 37, 54 y Segunda Disposición Transitoria del referido reglamento aprobado por el Decreto Supremo 016-2000-AG. En dichos artículos se contemplaba un procedimiento de importación de plaguicidas para los AIU que requería, para la autorización de dicha importación por parte de tales agricultores, de su inscripción previa en un registro, ya sea en forma individual o agrupada, registro que, para tal efecto, era obligatorio. En todo caso, lo determinante respecto a ello es que la autorización de la importación de plaguicidas para los AIU, previamente registrados, solamente se otorgaría por Senasa, de acuerdo con el citado reglamento, si se cumplían los siguientes requisitos:

- a. que los plaguicidas a importar hayan sido previamente registrados en Senasa;
- b. que la importación de plaguicidas sea para uso propio; y
- c. que los plaguicidas sean estrictamente necesarios.

73. De lo anterior se desprende que estaba completamente prohibido realizar este procedimiento con fines de comercialización. Antes bien, para quienes se hubieran dedicado a la comercialización, se dispuso que era obligatorio obtener el registro del producto o contar con autorización de su titular. Ello se desprende tanto del artículo 11 como del artículo 23 del aludido Reglamento.
74. De esta manera, se advierte la existencia de procedimientos distintos, según se trate del registro de PQUA con fines de comercialización o del registro de AIU con fines de uso propio.
75. En lo que aquí interesa, la autorización de importación de PQUA para los AIU solo podía referirse a productos previamente registrados ante Senasa.
76. Con posterioridad se expidió la Resolución Ministerial 1216-2001-AG, publicada el 18 de noviembre de 2001, cuyo artículo 1 modificó, entre otros, los artículos 9, 14 y la Segunda Disposición Transitoria del citado reglamento aprobado por el Decreto Supremo 016-2000-AG. En concreto, la modificación del artículo 14 del reglamento antes aludido se produjo en los siguientes términos:

Artículo 14.- Los agricultores - importadores - usuarios podrán registrarse en forma individual o agrupada, debiendo para este fin solicitar su registro los agricultores que importen estos insumos. Este registro autoriza la importación de plaguicidas únicamente para uso propio, y que sean estrictamente necesarios [...].

El SENASA mediante Resolución Jefatural establecerá el procedimiento y los requisitos de importación de plaguicidas para los agricultores - importadores - usuario. Asimismo, podrá dictar las directivas que estime necesarias para el mejor cumplimiento del presente artículo.

77. Como puede apreciarse, con esta modificatoria del artículo 14 del Decreto Supremo 016-2000-AG se eliminó la referencia a la importación de plaguicidas, **registrados en el Senasa**, por parte de los AIU registrados como tales previamente; y se modificó, además, el segundo párrafo respecto a los alcances de las competencias de Senasa en esta modalidad de importación.

78. Al respecto, en el cuadro siguiente se compara la versión original del artículo 14 del Decreto Supremo 016-2000-AG con la modificatoria introducida por la Resolución Ministerial 1216-2001-AG:

Artículo 14 del Decreto Supremo 016-2000-AG (versión original)	Artículo 14 del Decreto Supremo 016-2000-AG (modificado por el artículo 1 de la Resolución Ministerial 1216-2001-AG)
"Los agricultores-importadores-usuarios	"Los agricultores-importadores-usuarios

podrán registrarse en forma individual o agrupada, debiendo para este fin solicitar su registro los agricultores que importen estos insumos. Este registro autoriza la importación de plaguicidas **registrados en el SENASA** únicamente para uso propio, y que sean estrictamente necesarios [...].

El SENASA podrá dictar las directivas que estime necesarias para el mejor cumplimiento de este artículo”.

podrán registrarse en forma individual o agrupada, debiendo para este fin solicitar su registro los agricultores que importen estos insumos. Este registro autoriza la importación de plaguicidas únicamente para uso propio, y que sean estrictamente necesarios [...].

El SENASA mediante Resolución Jefatural establecerá el procedimiento y los requisitos de importación de plaguicidas para los agricultores-importadores-usuarios. Asimismo, podrá dictar las directivas que estime necesarias para el mejor cumplimiento del presente artículo”.

79. Posteriormente, diversos artículos del “Reglamento para el registro y control de plaguicidas de uso agrícola”, aprobado por el Decreto Supremo 016-2000-AG, fueron modificados y derogados por el Decreto Supremo 02-2011-AG, publicado el 19 de febrero de 2011. Entre los artículos derogados se encontraba el artículo 14 antes citado, referido a la figura de la importación de PQUA por parte de los AIU que contenía la exigencia de previo registro del producto en Senasa.

80. Luego, el Decreto Supremo 001-2012-AG, publicado el 21 de enero de 2012, que aprobaba las normas complementarias para el desarrollo de la asociatividad agraria, permitió, además de la importación de PQUA cuyos ingredientes activos y formulación son idénticos a un producto terminado evaluado por Senasa, la importación PQUA cuyos ingredientes activos ya fueron evaluados por el Senasa para el registro de un producto terminado pero que tienen diferente nombre comercial, país de origen, concentración o formulación, todo ello, en ambos supuestos, sin fines de comercialización.

81. Es en este contexto que se expidió la Ley 30190, “Ley que modifica el Decreto Legislativo 1059, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Sanidad Agraria”, publicada el 9 de mayo de 2014, cuyo artículo 3 es objeto del presente control de constitucionalidad.

82. En la actualidad, se encuentra vigente el Decreto Supremo 001-2015-MINAGRI, que aprobó el “Reglamento del Sistema Nacional de Plaguicidas de Uso Agrícola”, publicado el 29 de enero de 2015, cuyo artículo 2 derogó, entre otros:

- a. el Decreto Supremo 016-2000-AG, que aprobó el Reglamento para el Registro y Control de PQUA y sus modificatorias, entre ellas, el Decreto Supremo 02-2011-AG; y
- b. las Normas Complementarias para el Desarrollo de la Asociatividad Agraria, aprobadas por el Decreto Supremo 001-2012-AG.

83. Por último, a través de la Resolución Directoral 0001-2016-MINAGRI-SENASA-DIAIA, se aprobó el "Procedimiento: importación, vigilancia y control de plaguicidas de uso agrícola para consumo propio (v.02)", en cuyo artículo 6 se describe el procedimiento para la importación de plaguicidas para consumo propio, distinguiéndose entre lo siguiente:

- acciones previas a la importación (verificación realizada por el importador de los plaguicidas a importar);
- acciones en la importación (presentación del expediente, inspección física y toma de muestras en almacén autorizado); y,
- acciones posteriores a la importación (vigilancia y control, medidas sanitarias, así como las sanciones por infracciones).

84. Sobre la base de la revisión anterior, se advierte que la regulación de la figura del AIU ha atravesado distintas etapas, y es un denominador común desde el año 2001, a partir de la expedición de la Resolución Ministerial 1216-2001-AG, la eliminación en el Perú, para la importación de PQUA por parte de los AIU, del requisito relativo al registro de tales productos ante Senasa, lo que en la práctica conllevó a autorizar, en nuestro país, la importación de PQUA cuyos ingredientes activos fueron evaluados por el Senasa para el registro de un producto terminado pero que tienen diferente nombre comercial, país de origen, concentración o formulación distinta al producto evaluado.

85. Además, entre los requisitos obligatorios de esta modalidad de importación de PQUA se estableció el registro previo de los AIU ante Senasa y la prohibición de la comercialización de los plaguicidas importados bajo esta figura. Asimismo, no hubo mención expresa en su regulación de condiciones de restricción aplicables a la importación de los productos clasificados en las categorías Ia y Ib de la OMS, en razón de su alta peligrosidad.

86. En todo caso, para comprender esto último conviene recordar que, de acuerdo con la clasificación realizada por la OMS⁹, en el 2009, los plaguicidas pueden llegar a ser extremadamente y altamente peligrosos, tal y como se muestra a continuación:

Clasificación de la OMS según peligrosidad de los plaguicidas

Clasificación OMS	LD ₅₀ para ratas (mg/kg por peso)			
	Oral		Dérmica	
	Sólido	Líquido	Sólido	Líquido
Ia Extremadamente peligroso	5 o menos	20 o menos	10 o menos	40 o menos
Ib Altamente peligroso	5-50	20-200	10-100	100-400
II Moderadamente peligroso	50-500	200-2000	100-1000	400-4000
III Levemente peligroso	Más de 500	Más de 2000	Más de 1000	Más de 4000

Traducción elaborada por el Tribunal Constitucional

Fuente: OMS 2009

⁹ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. *The Who Recommended Classification of Pesticides by Hazard and Guidelines to Classification*, 2009.

87. Indicado lo anterior, y teniendo en cuenta esta última clasificación, a continuación se hará mención del uso y consecuencias de la aplicación de los PQUA en el Perú, a partir de información proveniente del propio Estado peruano: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Senasa y Ministerio de Salud.

3.2. USO Y CONSECUENCIAS DE LA APLICACIÓN DE LOS PQUA EN EL PERÚ

88. Como es sabido, los PQUA vienen siendo utilizados por los agricultores de nuestro país hace ya varios años y ello ha quedado expresado en los diversos intentos desde el Estado de regular dicha práctica.

89. Ahora bien, desde el Estado peruano se cuenta con información relacionada con la importación de PQUA por parte de los agricultores peruanos, la cual puede resultar ilustrativa de las características principales del manejo de los plaguicidas por estos últimos, así como del nivel de control ejercido por las autoridades competentes.

90. En primer lugar, de la Encuesta Nacional Agraria del año 2014, realizada por el INEI, se obtiene la siguiente información:

- El 47,5 % de productores(as) agropecuarios(as) usa plaguicidas;
- El 14,5 % de productores(as) agropecuarios(as) aplicaban buenas prácticas de producción e higiene;
- El 33,7 % de productores(as) agropecuarios(as) han sido capacitados en el uso de insumos agrícolas en los últimos tres años;
- Solo el 11 % de productores(as) agropecuarios(as) recibieron capacitación en el uso de plaguicidas en los últimos tres años; y
- El 11,2 % de productores(as) agropecuarios(as) que usan plaguicidas realizan prácticas adecuadas en el uso de este insumo agrícola¹⁰.

91. De la información anterior, aquella relacionada exclusivamente con el uso de plaguicidas se encuentra detallada en los cuadros que se muestran a continuación:

Indicador N° 9

PORCENTAJE DE PRODUCTORES/AS AGROPECUARIOS/AS QUE USAN PLAGUICIDAS,
SEGÚN DEPARTAMENTO, 2014

Región natural y departamento	Porcentaje (%)	Error estándar	Intervalo de confianza al 95%		Coeficiente de variación	N° de casos sin ponderar
			Inferior	Superior		
TOTAL	47,5	1,1	45,4	49,6	2,2	24 329

Fuente: Encuesta Nacional Agropecuaria 2014 del INEI¹¹

¹⁰Cfr. INEI. Encuesta Nacional Agraria 2014.

Indicador N° 10

PORCENTAJE DE PRODUCTORES/AS AGROPECUARIOS/AS QUE RECIBIERON
CAPACITACIÓN EN EL USO DE PLAGUICIDAS, EN LOS ÚLTIMOS TRES AÑOS, SEGÚN
DEPARTAMENTO, 2014

Región natural y departamento	Porcentaje (%)	Error estándar	Intervalo de confianza al 95%		Coeficiente de variación	N° de casos sin ponderar
			Inferior	Superior		
TOTAL	11,0	1,8	7,7	14,2	15,0	3 998

Fuente: Encuesta Nacional Agropecuaria 2014 del INEI¹²

Indicador N° 5

PORCENTAJE DE PRODUCTORES/AS AGROPECUARIOS QUE USAN PLAGUICIDAS Y
REALIZAN PRÁCTICAS ADECUADAS EN EL USO DE ESTE INSUMO AGRÍCOLA, SEGÚN
DEPARTAMENTO, 2014

Región natural y departamento	Porcentaje (%)	Error estándar	Intervalo de confianza al 95%		Coeficiente de variación	N° de casos sin ponderar
			Inferior	Superior		
TOTAL	11,2	0,7	9,9	12,5	6,1	11 346

Fuente: Encuesta Nacional Agropecuaria 2014 del INEI¹³

92. Asimismo, según la Encuesta Nacional Agropecuaria 2015-2016, se advierte que el uso de plaguicidas aumentó en 4,7% entre el 2015 (45,6 %) y 2016 (50,3 %) y que los departamentos de mayor uso son Tumbes, Lambayeque, Lima y Arequipa, tal y como se muestra a continuación:

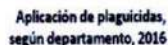
¹¹En dicho cuadro se añadió la siguiente nota: "Se consideran productores agropecuarios que usan plaguicidas a aquellos que emplean tales insumos agrícolas en alguno de los cultivos de al menos una de las parcelas bajo su conducción. a/ Tiene únicamente valor referencial por presentar un coeficiente de variación mayor al 15 %".

¹²En dicho cuadro se añadió la siguiente nota: "Se consideran productores agropecuarios que han sido capacitados en el uso de plaguicidas en los últimos 3 años a aquellos que han sido informados acerca del buen uso de este insumo. Esta capacitación tiene una duración mínima de 4 horas. a/ Tiene únicamente un valor referencial por presentar un coeficiente de variación mayor al 15%".

¹³En dicho cuadro se añadió la siguiente nota: "Se consideran prácticas adecuadas en el uso de plaguicidas, cuando su utilización es recomendada por un especialista y se registran datos de su aplicación. En el caso de los plaguicidas químicos se debe leer la información de la etiqueta del envase antes de usar su contenido y respetar la dosis y el tiempo entre la última aplicación y el período de cosecha y/o almacenar estos insumos en un lugar alejado de las personas y alimentos. a/ Tiene únicamente valor referencia por presentar un coeficiente de variación mayor al 15%".

mf

[Porcentaje]



¹⁴ En dicha presentación se agrega la siguiente nota: “Los plaguicidas comprenden insecticidas, fungicidas, herbicidas, acaricidas, bactericidas, nematocidas, rodenticidas, molusquicidas, etc. [...]”.

94. En resumen, puede concluirse que el porcentaje de agricultores que utiliza plaguicidas en el Perú viene aumentando, tal y como se muestra a continuación para el periodo 2015-2017:

Año	2015	2016	2017
Porcentaje de agricultores que utiliza plaguicidas	45,6 %	50,3 %	51,0 %

Elaboración: Tribunal Constitucional

95. Mención especial merece el “Informe del monitoreo de contaminantes en alimentos agropecuarios primarios, año 2017”, elaborado por Senasa en julio del 2018, donde se da cuenta de resultados obtenidos del monitoreo de residuos químicos, entre ellos, de plaguicidas, realizado en alimentos agropecuarios primarios, según el Plan Anual de Monitoreo de Contaminantes Químicos en Alimentos Agropecuarios Primarios y Piensos de producción nacional o extranjera, aprobado para el periodo 2017 para las ciudades de Piura, La Libertad, Lambayeque, Cajamarca, San Martín, Lima, Ica, Arequipa, Tacna y Puno¹⁵. En dicho informe, se refirió lo siguiente:

- Se analizaron un total de 1,181 muestras de alimentos de origen animal y vegetal; de las cuales 1062 muestras (89.92 %) fueron conformes y 119 (10.08 %) *no conformes*; es decir, reportaron residuos químicos (*plaguicidas químicos de uso agrícola* o medicamentos de uso veterinario), metales pesados y micotoxinas que superaron o no tienen fijado el Límite Máximo para Residuos de Plaguicidas (en adelante LMR) o no están autorizados para su uso en el alimento evaluado.

- De las 761 muestras de alimentos de origen vegetal analizadas, 79 muestras fueron no conformes (10.38 %); dentro de las cuales se reportaron residuos de 119 plaguicidas que superan o no tienen fijado el LMR. Asimismo, se reportaron 06 muestras no conformes con presencia de micotoxinas.

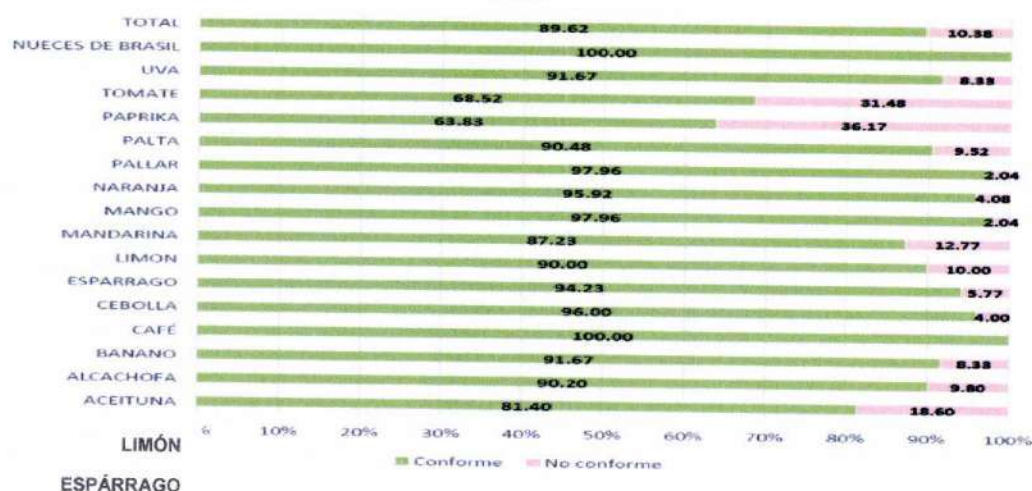
- Para pprika, de un total de 47 muestras analizadas se registró 63.83 % (30) de muestras conformes y 36.17 % (17) de muestras no conformes con presencia de residuos de plaguicidas químicos de uso agrícola; asimismo, en la matriz de tomate se reportó 68.52 % (37) de muestras conformes y un 31.48 % (17) de muestras no conformes, seguido de la matriz de aceituna, que reportó un 81.40 % (35) de muestras conformes y un 18.60 % (8) de muestras no conformes con

¹⁵ SENASA. Informe del Monitoreo de Contaminantes en Alimentos Agropecuarios Primarios, 2017.

la presencia de residuos de plaguicidas químicos de uso agrícola, de un total de 43 muestras analizadas en esta matriz¹⁶.

96. En concreto, en el aludido informe se indicó lo siguiente:

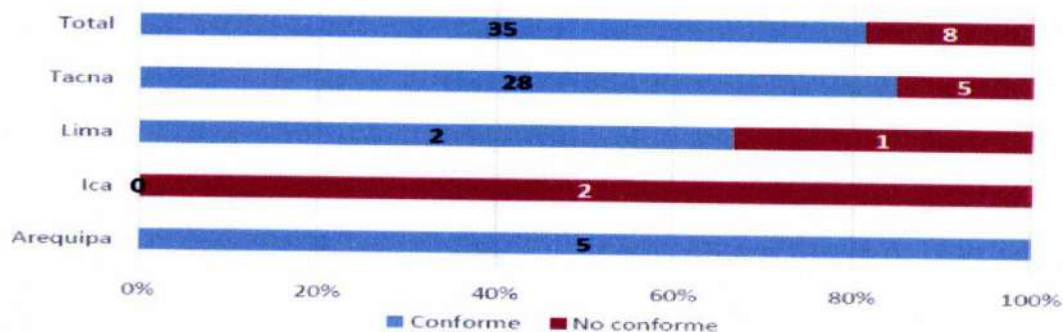
Porcentaje de muestras conformes y no conformes para residuos de plaguicidas químicos de uso agrícola por tipo de alimento de origen vegetal, Plan de Monitoreo 2017



Fuente: Senasa 2017

97. A manera ilustrativa, se muestra la información correspondiente a los siguientes alimentos de origen vegetal:

a. Aceituna: número de frutos conformes y no conformes para residuos de plaguicidas por regiones, Plan de Monitoreo 2017



Fuente: Senasa 2017

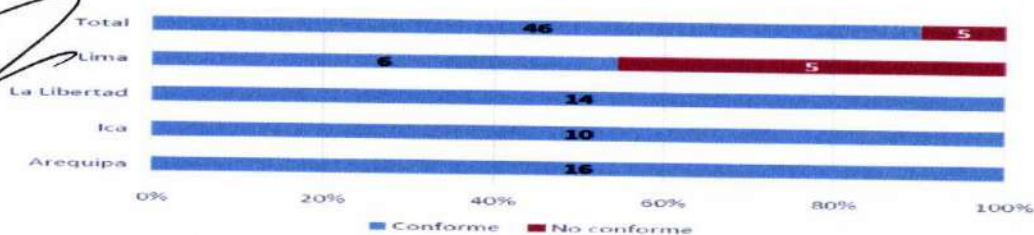
¹⁶ Íd., pp. 3-4.

a.1. Clasificación de los plaguicidas cuyos residuos fueron hallados en las muestras no conformes de frutos de aceituna

	Regiones con residuos de plaguicidas sin LMR establecidos por el Codex	Plaguicidas registrados	Clasificación de la OMS de 2009
1	Ica, Tacna	Chlorpyrifos	Moderadamente peligroso (II)
2	Lima, Tacna	Cipermetrina	Moderadamente peligroso (II)
3	Lima	Dichlorvos	Altamente peligroso (Ib)
4	Lima	Imazalil	Moderadamente peligroso (II)
5	Lima	Thiabendazol	Levemente peligroso (III)
6	Tacna	Carbendazim	Improbable que presente peligro agudo en uso normal

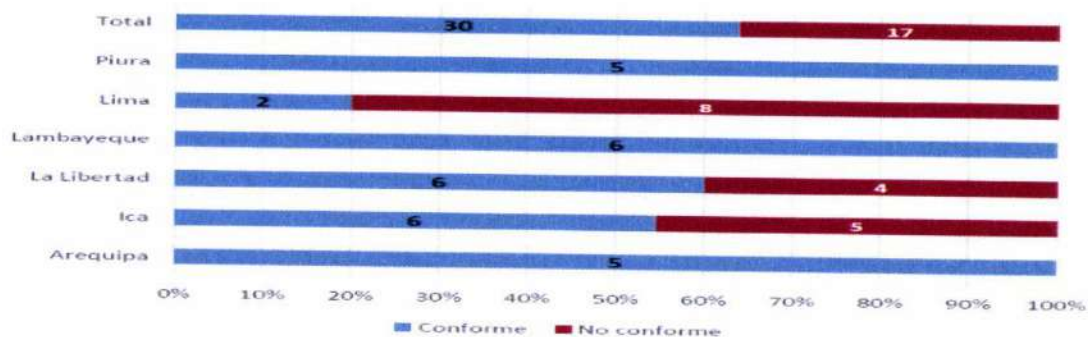
Elaboración: Tribunal Constitucional

b. Alcachofa: número de muestras de alcachofa conformes y no conformes para residuos de plaguicidas por regiones, Plan de Monitoreo 2017



Fuente: Senasa 2017

c. Paprika: número de muestras de paprika conformes y no conformes para residuos de plaguicidas por regiones, Plan de Monitoreo 2017



Fuente: Senasa 2017

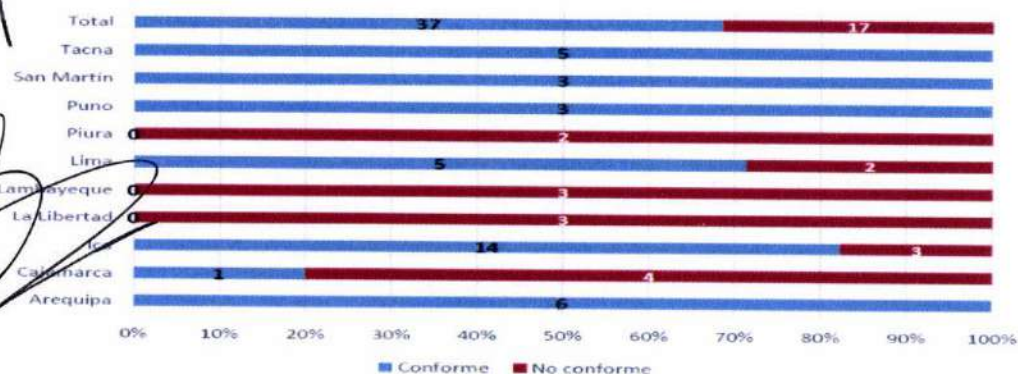
mm

c.1. Clasificación de los plaguicidas cuyos residuos fueron hallados en las muestras no conformes de paprika

	Regiones con residuos de plaguicidas sin LMR establecidos por el Codex	Plaguicidas registrados	Clasificación de la OMS de 2009
1	Ica	AzinphosEthyl	Altamente peligroso (Ib)
2	Ica, La Libertad	Propiconazole	Moderadamente peligroso (II)
3	Ica	Cadusafos	Altamente peligroso (Ib)
4	Ica, Lima	Fipronil	Moderadamente peligroso (II)
5	Lima	Carbofuran	Altamente peligroso (Ib)
6	Lima	Methamidophos	Altamente peligroso (Ib)

Elaboración: Tribunal Constitucional

d. Tomate: número de muestras de frutos conformes y no conformes para residuos de plaguicidas por regiones, Plan de Monitoreo 2017



Fuente: Senasa 2017

d.1. Clasificación de los plaguicidas cuyos residuos fueron hallados en las muestras no conformes de tomate

	Regiones con residuos de plaguicidas sin LMR establecidos por el Codex	Plaguicidas registrados	Clasificación de la OMS de 2009
1	Cajamarca, Lambayeque	Cipermetrina	Moderadamente peligroso (II)
2	Cajamarca, Ica, La Libertad, Lambayeque, Lima, Piura	Methamidophos	Altamente peligroso (Ib)
3	Ica, La Libertad, Lima	Fipronil	Moderadamente peligroso (II)
4	Ica, La Libertad	Carbofuran	Altamente peligroso (Ib)

Elaboración: Tribunal Constitucional

mm

98. La información antes detallada muestra lo siguiente:

- En el caso de la aceituna, todas las muestras del departamento de Ica fueron "no conformes", y contenían residuos de plaguicidas químicos moderadamente peligrosos (II).
- En el caso de la alcachofa, más del 45 % de las muestras del departamento de Lima fueron "no conformes".
- En el caso de la paprika, más del 36 % de las muestras totales fueron "no conformes"; en tanto que el 80 % de las muestras del departamento de Lima fueron "no conformes", más del 45 % de muestras del departamento de La Libertad fueron "no conformes" y el 40 % de muestras del departamento de Lima fueron "no conformes", y contenían residuos de plaguicidas químicos altamente peligrosos (Ib) y moderadamente peligrosos (II).
- En el caso del tomate, más del 31 % de las muestras totales fueron "no conformes"; en tanto que el 100 % de las muestras de los departamentos de La Libertad, Lambayeque y Piura fueron "no conformes", el 80 % de las muestras del departamento de Cajamarca fueron "no conformes" y el 28,5 % de las muestras del departamento de Lima fueron "no conformes", y contenían residuos de plaguicidas químicos altamente peligrosos (Ib) y moderadamente peligrosos (II).

99. En concreto, en el aludido informe se recomendó principalmente lo siguiente:

Órgano competente	Recomendación
Para la Dirección de Insumos Agropecuarios e Inocuidad Agroalimentaria	Con base en la diversidad de alimentos consumidos por la población peruana y la posibilidad de encontrar los <i>plaguicidas</i> en estos alimentos básicos, los planes nacionales deberían ampliarse a los productos alimenticios que se consideran más relevantes en el país para garantizar la seguridad de los consumidores.
Para las Direcciones Ejecutivas	Ejecutar la rastreabilidad, en los lugares donde se ha detectado el exceso de <i>plaguicidas de uso agrícola</i> , medicamentos de uso veterinario y toxinas, de tal forma que se pueda llegar al origen del problema. Asimismo, deben aplicarse medidas sanitarias en lugares donde se haya determinado incumplimiento de la reglamentación nacional, con relación a mejorar la inocuidad de los alimentos. Esta deberá estar acompañada de capacitación a los actores involucrados.

MM

Para las Oficinas de Administración y Planificación y Desarrollo Institucional

Propiciar la caracterización de nuevos alimentos agropecuarios primarios y piensos como la papa, quinua, arroz, entre otros alimentos de consumo masivo en la canasta familiar; así como de piensos como maíz y soya¹⁷.

100. Como puede apreciarse, es el propio Senasa el que reconoce a través del citado informe el hecho alarmante de que en determinados alimentos de origen vegetal producidos en el Perú es posible encontrar residuos de plaguicidas químicos, los que, de acuerdo con la clasificación recomendada por la OMS en el año 2009, pueden pertenecer incluso a la categoría de altamente peligrosos.

101. No hay duda de que situaciones como las previamente descritas pueden conllevar potencialmente a un menoscabo directo de la salud de las personas, sea que se trate de los agricultores usuarios, de quienes viven en los alrededores de las zonas de cultivo o de los consumidores de los alimentos en cuya producción se utilizaron dichos plaguicidas químicos.

102. Así, de acuerdo con el informe del Ministerio de Salud "Vigilancia Epidemiológica del riesgo de exposición e intoxicación por plaguicidas", correspondiente a la Semana Epidemiológica (SE) 25-2019 (al 22 de junio de 2019), elaborada por el Centro Nacional de Epidemiología, Prevención y Control de Enfermedades, se advierte lo siguiente:

- A nivel nacional se han notificado hasta la SE 25 de 2019 en total 1120 casos de intoxicación aguda por plaguicidas (en adelante IAP), con un incremento de 7,1 % comparado al mismo período del año 2018, en que se notificó 1040 casos en el país;
- El 83 % se concentran en 6 departamentos: Lima, Arequipa, Junín, Ancash, Tacna y Ayacucho y los departamentos con mayor tasa de incidencia acumulada son Amazonas y Arequipa;
- El 69,5 % de las intoxicaciones agudas se presentaron a las personas que tienen entre 18 a 59 años de edad (jóvenes y adultos) y la mayor tasa de incidencia acumulada corresponde a las edades de 18 a 29 años (joven) y de sexo masculino;
- Hasta la semana epidemiológica (SE) 25 del año 2019 se han notificado en mayor proporción intoxicaciones agudas por plaguicidas de tipo ocupacional, seguido de las intoxicaciones voluntarias por intento de suicidio (33,8 %) y en menor proporción, de tipo accidental no laboral (18,6 %); y,

¹⁷ Id., pp. 100-102.

-En el departamento de Lima se notificó el mayor número de fallecidos como consecuencia de intoxicación producida por plaguicidas químicos¹⁸.

103. Además, del documento anterior cabe destacar la siguiente información:

a. Intoxicación aguda por plaguicidas (IAP) y tasa de incidencia por departamentos, Perú 2018-2019

Departamentos	2018*			2019*		
	Casos	%	TIA x 100,000 Hab.	Casos	%	TIA x 100,000 Hab.
Lima	502	48.3	7.8	521	46.5	7.0
Arequipa	144	13.8	14.0	200	17.9	19.1
Junín	76	7.3	9.2	69	6.2	9.3
Ancash	49	4.7	7.9	52	4.6	8.9
Tacna	2	0.2	0.9	45	4.0	14.3
Ayacucho	45	4.3	16.2	39	3.5	12.6
Piura	25	2.4	4.1	36	3.2	4.2
Amazonas	28	2.7	12.7	35	3.1	20.3
Cajamarca	28	2.7	11.4	28	2.5	5.7
Huancavelica	22	2.1	13.8	19	1.7	9.2
Pasco	30	2.9	16.9	19	1.7	13.7
Huánuco	5	0.5	3.6	16	1.4	8.8
Apurímac	13	1.3	12.8	10	0.9	10.5
San Martín	27	2.6	8.8	9	0.8	6.1
Callao	5	0.5	0.6	9	0.8	1.1
Ica	10	1.0	12.2	5	0.4	6.8
La Libertad	4	0.4	1.1	5	0.4	15.5
Loreto	0	0.0	0.0	1	0.1	0.6
Lambayeque	-	-	-	1	0.1	3.8
Moquegua	-	-	-	1	0.1	85.3
Cusco	14	1.3	4.3	-	-	-
Puno	11	1.1	6.7	-	-	-
Total	1040	100.0	7.9	1120	100.0	8.1

Fuente: MINSA 2019

¹⁸ Cfr. MINISTERIO DE SALUD. "Vigilancia Epidemiológica del riesgo de exposición e intoxicación por plaguicidas", Semana Epidemiológica (SE) 25-2019 (al 22 de junio de 2019) del Centro Nacional de Epidemiología, Prevención y Control de Enfermedades.

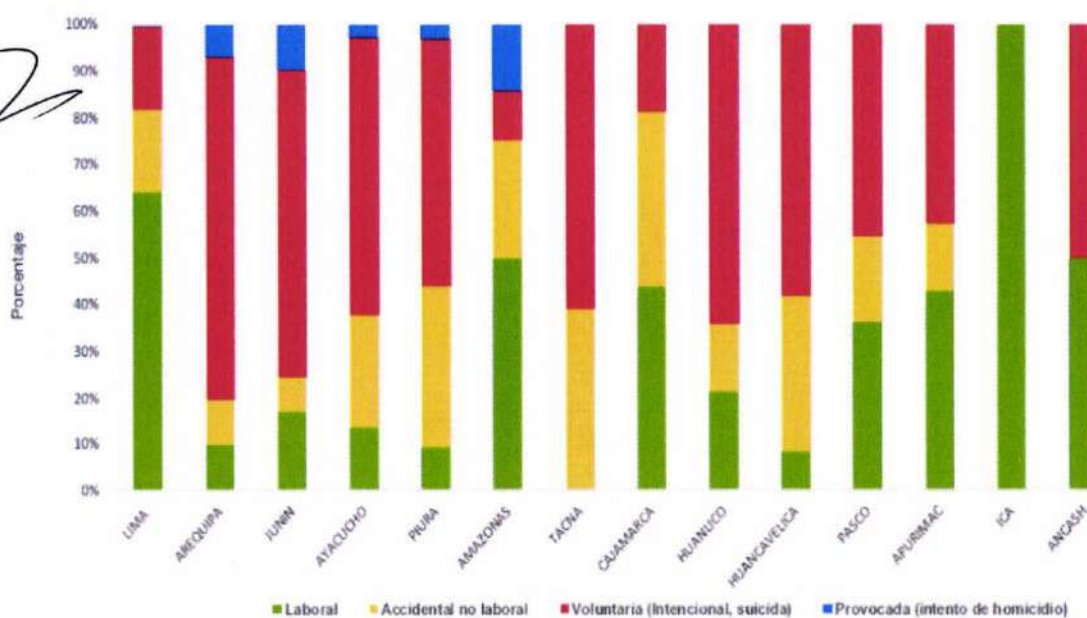
mr

b. Riesgo de exposición a plaguicidas según circunstancia de intoxicación, Perú 2019



Fuente: Minsa 2019

c. Riesgo de exposición a plaguicidas según circunstancia de intoxicación por departamentos, Perú 2019



Circunstancia de la intoxicación por departamentos

Fuente: Minsa 2019

MTI

d. Número de fallecidos y tasa de letalidad por intoxicación aguda por plaguicidas (IAP) por distritos y departamentos, Perú 2019

Departamentos	2019*		
	Casos	Fallecidos	Letalidad (%)
Lima	521	6	1.2
Junín	69	1	1.4
Amazonas	35	1	2.9
Ayacucho	39	2	5.1
Apurímac	10	2	20.0
Otros departamentos	446	-	-
Total	1120	12	1.1

Fuente: Minsa 2019

104. De la información anterior, puede apreciarse que, pese al aumento en el uso de los plaguicidas químicos que se ha experimentado en los últimos años—según el INEI, alrededor del 51 % en el 2017—, no hay evidencias que muestren que los productores agropecuarios reciban en la actualidad la suficiente capacitación con miras a dicha utilización, o que, en todo caso, realicen efectivamente prácticas adecuadas cuando usen los plaguicidas químicos.

105. Esto último ha conllevado a la generación de un grave peligro para la salud de los agricultores, como lo muestra la información antes detallada sobre intoxicación aguda de tipo ocupacional a causa de plaguicidas difundida por el Ministerio de Salud; peligro que puede razonablemente advertirse también para la salud de quienes viven en las inmediaciones de las zonas de cultivo, para los consumidores de los alimentos obtenidos en virtud de la utilización de dichos plaguicidas químicos y, en general, para el medio ambiente.

106. Precisamente, sobre esto último, de acuerdo con lo indicado en el año 2018 por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), respecto a nuestro país:

En diversas zonas del Perú se usan plaguicidas para la actividad agrícola sin la debida protección y cuidado. Esta situación significa un grave riesgo de exposición ocupacional y consecuente intoxicación,

MAI

así como de contaminación ambiental por el inadecuado manejo de estos productos peligrosos y sus residuos¹⁹.

107. Y es que, en la actualidad, se encuentra demostrado que los plaguicidas químicos son una fuente de contaminación alimentaria y ambiental, que puede perjudicar directamente la salud de las personas, los suelos, la flora, la fauna, la atmósfera y, especialmente, el agua, lo que exige un profundo estudio por parte de las autoridades competentes.

108. En relación con lo anterior, se advierte que, según el informe “Más gente, más alimentos, ¿peor agua? Un examen mundial de la contaminación del agua de la agricultura”, presentado por la FAO y el Instituto Internacional para el Manejo del Agua (IWMI por sus siglas en inglés), en 2018:

[...] la mayoría de los pesticidas también envenenan a los peces y la vida silvestre, contaminan las fuentes de alimentos, destruyen los hábitats animales, y además, son tóxicos para los humanos, lo que representa una amenaza significativa para la salud humana cuando están presentes en el suministro del agua (traducción elaborada por la Comisión de Procesos Inconstitucionalidad y Conflictos Competenciales del Tribunal Constitucional del Perú)²⁰.

109. Asimismo, hace pocos años la Agencia Internacional de Investigación sobre Cáncer (IARC por sus siglas en inglés) de la OMS, con fecha 20 de marzo de 2015, luego de la evaluación de cinco insecticidas y herbicidas organofosforados, sostuvo ante el mundo que el herbicida Glifosato y los insecticidas Malathion y Diazinon son clasificados como probables cancerígenos para humanos (Grupo 2A), y que los insecticidas Tetrachlorvinphos y Parathion son clasificados como posibles cancerígenos para humanos (Grupo 2B)²¹.

110. De esta manera, no solamente está en juego la sustentabilidad del desarrollo agrario y la preservación del medio ambiente, sino también la salud de las personas. Precisamente, en el caso de la incidencia en la salud humana, deben tenerse en cuenta, como ya se ha indicado previamente, los posibles efectos perjudiciales del uso PQUA para los agricultores, para sus familias y, en general, para las personas que viven en las inmediaciones de las zonas de estos cultivos y para los consumidores de los alimentos producidos por tales agricultores.

¹⁹ Cfr. FAO en Perú. Noticia titulada: “Proteger la salud humana y el medio ambiente es una responsabilidad compartida”, del 28 de junio de 2018. Disponible en el sitio web: <http://www.fao.org/peru/noticias/detail-events/en/c/1143786/> Consulta realizada el 25 de julio de 2019.

²⁰ Cfr. FAO e IWMI. *More people, more food. Worse water? A global review of water pollution from agriculture*. Roma/Colombo 2018, p. 86. Ver también: FAO. Noticia titulada: “Los contaminantes agrícolas: una grave amenaza para el agua del planeta”, del 2018. Disponible en el sitio web: <http://www.fao.org/news/story/es/item/1141818/icode/> Consulta realizada el 25 de julio de 2019.

²¹ OMS. Agencia Internacional de Investigación sobre el Cáncer. 20 de marzo de 2015. Información sobre el particular se encuentra disponible en el sitio web: <https://www.iarc.fr/wp-content/uploads/2018/07/MonographVolume112-1.pdf> Consulta: 8 de agosto de 2019.

111. En este contexto, corresponde a continuación que este Tribunal evalúe cuáles son los compromisos internacionales que, en concreto, debe respetar el Estado peruano con relación a los PQUA.

3.3. COMPROMISOS INTERNACIONALES ASUMIDOS POR EL ESTADO PERUANO EN MATERIA DE PQUA

112. El Estado peruano ha asumido diversos compromisos internacionales relacionados con los PQUA. Al respecto, a nivel mundial, cabe destacar, entre otros, el *Codex Alimentarius*, el Convenio de Basilea, el Convenio de Rotterdam y el Convenio de Estocolmo.
113. Con relación a lo primero, el *Codex Alimentarius* está constituido por un conjunto de recomendaciones, directrices y códigos en relación con la inocuidad de los alimentos a ser garantizada por los Estados a nivel mundial. El Perú es un Estado miembro desde 1963.
114. Precisamente, en la Resolución A/RES/39/248 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de fecha 9 de abril de 1985, sobre protección al consumidor, se estableció, entre las “medidas relativas a esferas concretas”, que los “gobiernos deben tener en cuenta la necesidad de seguridad alimentaria que tienen todos los consumidores y apoyar y, en la medida de lo posible, adoptar las normas del *Codex Alimentarius* de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación y la Organización Mundial de la Salud [...]”.
115. El Códex cuenta con diversos comités, entre los que destaca a efectos del análisis que ocupa a este Tribunal, un comité de asuntos generales denominado Comité del Códex sobre Residuos de Plaguicidas, que establece los límites máximos de residuos (LMR) fijados por el Códex para residuos de plaguicidas en determinados elementos o grupos de alimentos o piensos circulantes en el comercio internacional²².
116. De ello se desprende la aspiración de que las normas y directrices del Códex sirvan de base a la normativa interna de cada país. En el caso peruano, se ha establecido el Comité Nacional del Códex, cuya función consiste en la revisión permanente de la normativa interna en materia de inocuidad alimentaria a fin de ser armonizada con las normas y directrices del aludido Códex.
117. En segundo lugar, “El Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación”, adoptado en Basilea el 22 de marzo de 1989, fue aprobado por el Congreso Constituyente Democrático a través de la Resolución Legislativa 26234, publicada el 21 de octubre de 1993.

²² Información tomada del sitio web <http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/committees/committee-detail/es/?committee=CCPR> Consulta realizada el 20 de julio de 2019.

mm

En la Lista A, de su Anexo VIII, se incluyó a los desechos de los plaguicidas y herbicidas que no respondan a las especificaciones como desechos peligrosos.

118. Mención especial merece el “Convenio de Rotterdam, sobre el procedimiento de consentimiento fundamentado previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional”, adoptado el 10 de setiembre de 1998, aprobado por Resolución Legislativa 28417, publicada el 11 de diciembre de 2004, ratificado por Decreto Supremo 058-2005-RE, publicado el 12 de agosto de 2005, vigente para el Perú desde el 13 de diciembre de 2005.

119. Dicho Convenio, según su artículo 3, es aplicable para los productos químicos prohibidos o rigurosamente restringidos y para las formulaciones plaguicidas extremadamente peligrosas y tiene como objetivo expreso:

promover la responsabilidad compartida y los esfuerzos conjuntos de las Partes en la esfera del comercio internacional de ciertos productos químicos peligrosos a fin de proteger la salud humana y el medio ambiente frente a posibles daños y contribuir a su utilización ambientalmente racional, facilitando el intercambio de información acerca de sus características, estableciendo un proceso nacional de adopción de decisiones sobre su importación y exportación y difundiendo esas decisiones a las Partes.

120. Asimismo, el “Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes”, (COP), adoptado el 22 de mayo de 2001, ratificado por Decreto Supremo 067-2005-RE, vigente en el Perú desde el 13 de diciembre de 2005, estableció en su artículo primero que el objetivo de dicho Convenio era “proteger la salud humana y el medio ambiente frente a los contaminantes orgánicos persistentes”, teniendo presente el principio 15 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, según el cual:

Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente²³.

121. Cabe destacar que el artículo 3 de dicho Convenio establece que cada Parte que dispusiera de uno o más sistemas de reglamentación y evaluación de nuevos plaguicidas adoptaría “medidas para reglamentar, con el fin de prevenirlas, la producción y utilización de nuevos plaguicidas o nuevos productos químicos

²³ CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO. *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo*. Adoptada en Río de Janeiro, del 3 al 14 de junio de 1992.

industriales que [...] posean las características de contaminantes orgánicos persistentes”.

122. Ahora bien, en la normatividad de la Comunidad Andina se hallan disposiciones que han regulado el registro y control de PQUA. Así, en el año 1998 se expidió la Decisión 436, “Norma andina para el registro y control de Plaguicidas Químicos de Uso Agrícola”, en tanto que en el año 2002 se expidió la Resolución 630, “Manual técnico andino para el registro y control de Plaguicidas Químicos de Uso Agrícola”.

123. Al respecto, la incorporación de la figura del AIU por el Estado peruano fue condenada en el proceso 05-AI-2008, por el Tribunal de Justicia de la CAN, sobre la base de la Decisión 436 y de la Resolución 630.

124. Con posterioridad, desde el 1 de mayo de 2015, se encuentra vigente la Decisión 804 “Norma Andina para el Registro y Control de Plaguicidas Químicos de Uso Agrícolas”, en cuyo artículo 1 se estableció que “la Decisión 436 se modifica en todos sus Capítulos, Secciones, Artículos y Anexos, por los Títulos, Capítulos, Secciones, Artículos y Anexos de la presente Decisión”. Esta decisión dejó sin efecto además las Decisiones 684, 767, 785, 795 y 802, que modificaron e incluso suspendieron temporalmente la aplicación de la Decisión 436.

125. Asimismo, se hizo mención en los artículos 7 (Título III “Del Registro o autorización de la actividad”) y 15 (Título V “Del Registro de Plaguicidas de Uso Agrícola”) de dicha Decisión de lo siguiente:

Artículo 7.-Los fabricantes, formuladores, importadores, importadores para consumo propio, exportadores, envasadores, comercializadores y distribuidores de PQUA, sean éstos personas naturales o jurídicas, deben estar obligatoriamente registrados o autorizados ante la ANC [Autoridad Nacional Competente] para la realización de sus actividades. Dicho registro o autorización debe ser previo al inicio de sus actividades.

Los importadores para consumo propio estarán sujetos al registro y condiciones indicadas en Título VI de la presente Decisión.

[...]

Artículo 15.-La información requerida para registrar un PQUA debe estar científicamente fundamentada y desarrollada bajo métodos y protocolos internacionalmente reconocidos y aceptados por el respectivo País Miembro. Como base para revisar la información presentada para registrar un PQUA, las autoridades de cada País Miembro verificarán que se cumpla con los criterios y métodos establecidos y estandarizados por los organismos internacionales de referencia reconocidos y aceptados por estos; entre otros:

mtl

Tema	Referencia
Salud	FAO, OMS, IARC
Ambiente	FAO, EPA, OPPT, FIFRA, EFSA
Eficacia agronómica	FAO, CIPAC/AOAC

126. En lo correspondiente a la figura del AIU, en el artículo 39 del Título VI “De la importación para consumo propio” de la Decisión 804, se refirió lo siguiente:

Artículo 39.- Los Países Miembros podrán utilizar facultativamente el mecanismo de importación para consumo propio y sin fines de comercialización de PQUA con registro vigente y/o moléculas formuladas con antecedentes de registro en el País Miembro, *según lo determine y de acuerdo a las necesidades de cada País Miembro*. Para hacer uso de este mecanismo, el interesado debe solicitar el correspondiente registro de esta actividad ante la ANC (Autoridad Nacional Competente)[*cursiva agregada*].

Cada País Miembro podrá regular las condiciones, requisitos y demás acciones complementarias necesarias para este procedimiento. La ANC [Autoridad Nacional Competente] de cada País Miembro regulará, de requerirse, en coordinación con las autoridades competentes de salud y de ambiente, los requisitos, condiciones o acciones complementarias, de acuerdo con lo establecido en esta Decisión y lo que establezca el Manual Técnico Andino. El producto importado bajo este mecanismo sólo se utilizará para el consumo propio del usuario para las actividades agrícolas que desarrolla.

127. Por último, en agosto de 2019 se ha promulgado la Resolución 2075 “Manual Técnico Andino para el Registro y Control de Plaguicidas Químicos de Uso Agrícola”, la cual ha derogado la Resolución 630 y debe aplicarse según lo establecido en la Decisión 804.

128. En todo caso, corresponde enfatizar que, de acuerdo con la vigente normatividad andina, cada País miembro podrá determinar, según sus propias necesidades, la utilización facultativa del mecanismo de importación para consumo propio y sin fines de comercialización de PQUA con registro vigente y moléculas formuladas con antecedentes de registro en el País Miembro. Esto significa que la determinación del contenido y alcance de los procedimientos correspondientes se sujeta a lo establecido por cada Estado, y se complementa a nivel interno por la autoridad nacional competente; en el caso del Perú, el Senasa, en coordinación con las autoridades en materia de salud y ambiente, de acuerdo con lo establecido en la Decisión 804 y la Resolución 2075 antes citada.

mm

129. Ahora bien, indicado todo lo anterior, a continuación este Tribunal evaluará si, efectivamente, el artículo 3 de la Ley 30190 ha vulnerado los derechos fundamentales y disposiciones constitucionales invocadas por los demandantes.

3.4. SOBRE LA PRESUNTA VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES A GOZAR DE UN AMBIENTE EQUILIBRADO Y ADECUADO AL DESARROLLO DE LA VIDA Y A LA PROTECCIÓN DE LA SALUD

130. Los demandantes sostienen que, cuando el artículo 3 de la Ley 30190 permite a determinadas personas la importación de productos peligrosos como los PQUA sin que previamente se haya realizado una evaluación de riesgo-beneficio de estos productos, se genera una violación del deber de prevención que se deriva del derecho constitucional a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida.

131. Los ciudadanos recurrentes alegan también que el artículo 3 de la Ley 30190, al permitir la importación de PQUA con declaración jurada, sin lugar para una evaluación toxicológica a cargo del Ministerio de Salud, vulnera el derecho constitucional a la protección de la salud.

132. En suma, según los demandantes, la norma cuestionada regula un procedimiento simplificado para importar PQUA, que prescinde de la evaluación agronómica, eco-toxicológica, toxicológica y ambiental, sustituyéndolas por una simple declaración jurada, lo que solo beneficia a determinados agricultores (agroexportadores) y a sus respectivos gremios para la importación de productos destinados a su propio consumo y al de sus asociados.

133. Respecto al segundo párrafo del artículo 3 de la Ley 30190, los demandantes alegan que dicha disposición permite que, en el marco del proceso de importación de PQUA en ella establecido, ingresen al Perú productos de alta peligrosidad, como los plaguicidas químicos de las categorías Ia y Ib.

134. Asimismo, sostienen que en el tercer párrafo se concede al Senasa facultades de vigilancia y control de importaciones de plaguicidas, pero que solamente se trataría de una vigilancia *ex post*, que no garantiza el deber de protección del medio ambiente que le corresponde al Estado.

135. Al respecto, la disposición cuestionada tiene los siguientes destinatarios:

- a. las personas naturales que desarrollan cultivos,
- b. las personas jurídicas que desarrollan cultivos, y
- c. las organizaciones de productores agrarios.

MTT

136. Adicionalmente, a dichos destinatarios se les permite lo siguiente:

- a. importar directamente plaguicidas de uso agrícola para consumo propio, e
- b. importar directamente plaguicidas de uso agrícola para el consumo de sus asociados.

137. Además, en este párrafo se estableció que dichos productos deberán contar con ingredientes activos que hayan sido evaluados previamente por el Senasa con fines de registro y que podrán tener las siguientes características diferentes a las del producto registrado con ingrediente activo evaluado por el Senasa:

- a. nombre comercial,
- b. país de origen,
- c. concentración y formulación.

138. Con relación a lo anterior, corresponde determinar si, efectivamente, el procedimiento establecido en el artículo 3 de la Ley 30190 vulnera los derechos a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida y a la protección de la salud, reconocidos en el inciso 22 del artículo 2 y en el artículo 7 de la Constitución, respectivamente.

139. Con relación al primer derecho, en la Sentencia 3610-2008-PA/TC, el Tribunal Constitucional indicó que podría hablarse de una auténtica "Constitución Ecológica", que no es otra cosa que el conjunto de disposiciones de nuestra Constitución que fijan las relaciones entre el individuo, la sociedad y el medio ambiente (fundamento 33).

140. En ese sentido, siguiendo a la Corte Constitucional de Colombia (Sentencia T-760/07), se explicitó que dicho ámbito de la Constitución tiene una tripe dimensión:

- a. Como principio que irradia todo el orden jurídico puesto que es obligación del Estado proteger las riquezas naturales de la Nación;
- b. Como derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, derecho constitucional que es exigible por diversas vías judiciales; y
- c. Como conjunto de obligaciones impuestas a las autoridades y a los particulares en su calidad de contribuyentes sociales (Sentencia 3610-2008-PA/TC, Fundamento 34).

141. En cuanto al medio ambiente, el Tribunal ha tenido oportunidad de precisar su definición en la Sentencia 0048-2004-AI/TC, a partir de la delimitación del contenido del derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo

mm

de su vida, reconocido en el artículo 2, inciso 22, de la Constitución Política del Perú de 1993.

142. En dicha oportunidad, el Tribunal sostuvo lo siguiente:

Desde la perspectiva constitucional, y a efectos de su protección, se hace referencia, de modo general, al medio ambiente como el lugar donde el hombre y los seres vivos se desenvuelven. En dicha definición se incluye «(...) tanto el entorno globalmente considerado - espacios naturales y recursos que forman parte de la naturaleza: aire, agua, suelo, flora, fauna- como el entorno urbano»; además, el medio ambiente, así entendido, implica las interrelaciones que entre ellos se producen: clima, paisaje, ecosistema, entre otros [fundamento 17].

143. Asimismo, lo anterior se encuentra directamente relacionado con el derecho de toda persona a disfrutar de un entorno ambiental equilibrado y adecuado para el desarrollo de su existencia, mencionado *supra*.

144. Cabe precisar que la Constitución peruana ha dotado de *ratio fundamentalis* a este derecho. Así, el Estado tiene el deber de efectivizar su plena vigencia y prever los mecanismos de su garantía y defensa en caso de transgresión.

145. En reiterada jurisprudencia, este Tribunal ha establecido que el contenido constitucionalmente protegido del derecho fundamental a un medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la persona está compuesto por los siguientes elementos:

a. el derecho a gozar de ese medio ambiente; y

b. el derecho a que ese medio ambiente se preserve.

146. En su primera manifestación, esto es, el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, comporta la facultad de las personas de poder disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica; y, en el caso de que el hombre intervenga, no debe suponer una alteración sustantiva de la interrelación que existe entre los elementos del medio ambiente. Esto supone, por lo tanto, el disfrute no de cualquier entorno, sino especialmente del adecuado para el desarrollo de la persona y de su dignidad (artículo 1 de la Constitución). De lo contrario, su goce se vería frustrado y el derecho quedaría, así, carente de contenido.

147. Con respecto a la segunda manifestación, esta consiste en el derecho a que el medio ambiente se preserve. El derecho a la preservación de un medio ambiente sano y equilibrado entraña obligaciones ineludibles para los poderes públicos de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute. A criterio de este Tribunal, tal obligación alcanza también a los particulares, y con

mayor razón a aquellos cuyas actividades económicas inciden o pueden incidir, directa o indirectamente, en el medio ambiente.

148. Así, este derecho, en su dimensión prestacional, impone al Estado tareas u obligaciones destinadas a conservar el medio ambiente sano y equilibrado, las cuales se traducen, a su vez, en un haz de posibilidades. Como es sabido, esta dimensión no solo supone tareas de conservación, sino también de prevención de daños de ese ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de una vida digna.

149. De esta manera, la protección del medio ambiente sano y adecuado no solo es una cuestión de reparación frente a daños ocasionados, sino, y de manera especialmente relevante, de prevención de que ellos sucedan. De este modo, la protección del medio ambiente puede hacerse efectiva desde la previsión de medidas reactivas que hagan frente a los daños que ya se han producido, pasando por medidas que hagan frente a riesgos conocidos antes de que se produzcan (prevención), hasta medidas que prevean y eviten amenazas de daños desconocidos o inciertos (precaución).

150. Asimismo, este Tribunal ha sostenido en diversas oportunidades que el Estado debe velar por la conservación y debida protección del derecho a un medio ambiente equilibrado y adecuado, procurando que el desarrollo económico y social sea compatible con las políticas que buscan salvaguardar las riquezas naturales y el medio ambiente de la Nación.

151. Y es que la protección del medio ambiente involucra aspectos relacionados con el manejo, uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas, la protección de la diversidad biológica, la conservación de las áreas de especial importancia ecológica, el desarrollo sustentable y la calidad de vida de las personas en condiciones dignas.

152. Por otro lado, con relación al segundo derecho invocado, la Constitución reconoce, en su artículo 7, que toda persona tiene derecho a la protección de su salud, así como el deber estatal de contribuir a la promoción y defensa de esta. En este sentido, el derecho a la salud se orienta a la conservación y al restablecimiento del funcionamiento armónico del ser humano en su aspecto físico y psicológico; y, por consiguiente, guarda una especial conexión con los derechos a la vida, a la dignidad de la persona humana, a la integridad (Sentencia 0091-2015-HC/TC, fundamento 2), y con el derecho a la alimentación, entre otros.

153. En ese sentido, existe un deber del Estado de no exponer a las personas a situaciones que pudieran comprometer, afectar o agravar su salud, como ocurriría si es que no se asegura efectivamente el derecho a la alimentación adecuada, lo que necesariamente requiere, de conformidad con el Comentario General 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, la disponibilidad de alimentos en cantidad, calidad y variedad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, **sin sustancias nocivas**, y

aceptables para una cultura determinada (Sentencia 01470-2016-HC, fundamento 38).

154. Precisamente, con relación a los efectos gravemente perniciosos para la salud de las personas que los plaguicidas químicos pueden llegar a generar, de acuerdo con el Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación de la ONU, de fecha 24 de enero de 2017:

Preocupan gravemente los efectos de la exposición crónica a los plaguicidas peligrosos. La exposición a plaguicidas se ha vinculado al cáncer, a la enfermedad de Alzheimer y a la enfermedad de Parkinson, a trastornos hormonales, a problemas de desarrollo y a esterilidad. Los plaguicidas también pueden tener numerosos efectos neurológicos, como pérdida de memoria o de coordinación o reducción de la capacidad visual o motriz. Otros posibles efectos son, por ejemplo, el asma, las alergias y la hipersensibilidad. Con frecuencia estos síntomas son muy sutiles y la comunidad médica puede no reconocerlos como un efecto clínico de los plaguicidas. Además, los efectos crónicos de los plaguicidas pueden tardar meses o años en manifestarse tras la exposición, lo cual plantea un desafío importante a la hora de tratar de exigir cuentas y acceder a un recurso efectivo, incluidas intervenciones preventivas²⁴.

155. De esta manera, el derecho fundamental a la salud, en conexión con el derecho fundamental a una alimentación adecuada, desarrollado por este Tribunal en la Sentencia 01470-2016-HC, como se ha indicado previamente, exigen que el Estado garantice que los alimentos estén disponibles en cantidad, calidad y variedad suficientes. Esto último solo se logra en la realidad cuando el Estado desarrolla políticas institucionales concretas y controlables con la finalidad de asegurar que los alimentos carezcan de sustancias nocivas, como residuos de los plaguicidas químicos; o, en general, cuando el Estado cumple con garantizar a las personas que la inocuidad de los alimentos está escurpulosamente verificada por las autoridades competentes, como debe ocurrir, por ejemplo, en el caso de los alimentos transgénicos; todo ello a fin de satisfacer las necesidades alimentarias de las personas con arreglo a la Norma Fundamental.

156. Más allá de lo previamente indicado, este Tribunal estima que su labor como guardián de la supremacía constitucional y de la tutela de los derechos fundamentales sería incompleta con relación al examen de constitucionalidad aquí desarrollado si es que no se toman medidas en el ámbito de sus competencias frente a la verificada repercusión directa en la salud de la población de nuestro país por la exposición a los plaguicidas químicos, conforme se ha precisado en esta sentencia, lo que se debe, entre otras razones de primer orden, a la falta de

²⁴ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *Informe de la Relatoría Especial sobre el derecho a la alimentación*. 24 de enero de 2017, párr. 12.

capacitación, vigilancia y monitoreo por parte de las autoridades correspondientes respecto del uso de este tipo de plaguicidas.

157. Así, con especial relación a esto último, este Tribunal no puede dejar de advertir que nos encontramos ante una situación alarmante que no es reciente, sino que es de larga data en nuestro país. Tal es así que, en el aludido informe del relator especial sobre el derecho a la alimentación de la ONU de fecha 24 de enero de 2017, se da cuenta de lo siguiente:

La intoxicación por plaguicidas sigue siendo un motivo grave de preocupación, sobre todo en los países en desarrollo, a pesar de que solo el 25 % de la utilización de plaguicidas se produce en esas naciones. En algunos países, la intoxicación por plaguicidas supera incluso las muertes por enfermedades infecciosas. Entre los accidentes trágicos con intoxicaciones cabe mencionar un incidente que tuvo lugar en el Perú en 1999, en el que 24 alumnos de una escuela murieron tras consumir paratión, un plaguicida altamente tóxico, que se había empaquetado de manera que se confundía con la leche en polvo²⁵.

158. Al respecto, no debe olvidarse como se menciona en el citado informe que existen ciertos grupos que corren un riesgo sustancialmente mayor de verse expuestos a plaguicidas; por ejemplo, los agricultores y trabajadores agrícolas, las comunidades que viven cerca de terrenos agrícolas, las comunidades indígenas, las mujeres embarazadas y los niños²⁶. Y, precisamente, es con estos grupos, entre otros, con los que el Estado se encuentra especialmente obligado a garantizar niveles de protección reforzados de sus derechos, según lo dispuesto en el artículo 4 de la Constitución, entre otras disposiciones del bloque de constitucionalidad.

159. Asimismo, corresponde enfatizar que el potencial riesgo para la salud de las personas en el Perú puede tener un alcance mayor si se evalúa el problema desde la perspectiva de los consumidores, otro grupo afectado especialmente por la contaminación de los alimentos con sustancias nocivas provenientes de los plaguicidas químicos, como se sostiene también en el aludido informe de Naciones Unidas²⁷. No debe olvidarse, pues que, según el artículo 65 de la Constitución, “el Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios. Para tal efecto, garantiza el derecho a la información sobre los bienes y servicios que se encuentran a su disposición en el mercado. Asimismo vela, en particular, por la salud y la seguridad de la población”.

160. Con relación a esto último, conviene recordar, como se ha indicado previamente en esta sentencia, lo que sigue:

²⁵ Ibid., párr. 10.

²⁶ Ibid., párr. 6-10.

²⁷ Íd.

a. En los alimentos analizados en el año 2017 por Senasa se encontraron varias muestras con resultados "no conformes" y, en algunos casos, las muestras "no conformes" se obtuvieron en la totalidad del material analizado en un departamento, como ocurrió con las muestras "no conformes" de aceituna de Ica, o las de tomate en Lambayeque, La Libertad y Piura, donde se hallaron residuos de plaguicidas químicos que superaban el límite máximo establecido y que incluso eran altamente tóxicos (Ib), según la clasificación de la OMS; y,

b. Según el Ministerio de Salud, hasta junio del año 2019, se han reportado 1120 casos de intoxicación aguda por exposición plaguicidas químicos.

161. Con base en todo lo anterior, este Tribunal advierte que, de la fórmula legal del artículo 3 de la Ley 30190 no se desprende ni explícita ni implícitamente un mandato relacionado directamente con el deber de preservación del medio ambiente, ni con la protección del derecho a la salud en conexión con el derecho a la alimentación adecuada. Dicho mandato, según nuestro ordenamiento jurídico-constitucional, debe cumplirse, desde un inicio, con el registro correspondiente de los plaguicidas químicos ante Senasa, registro que debe incluir, por lo tanto, la evaluación de la autoridad competente en materia ambiental del sector agrario (Dirección General de Asuntos Agrarios o DGAA del Ministerio de Agricultura y Riego) y de las autoridades competentes en materia de salud.

162. Sin embargo, este Tribunal aprecia que, de acuerdo con el cuestionado artículo 3 de la Ley 30190, bastaría una declaración jurada con la información consignada en dicho artículo para que los destinatarios de tal disposición puedan importar directamente, para consumo propio y el de sus asociados, PQUA no registrados previamente por Senasa.

163. Así, la única exigencia de previa evaluación por Senasa con fines de registro se refiere al ingrediente activo, el cual incluso podría tener diferente nombre comercial, país de origen, concentración o formulación que los del producto registrado con ingrediente activo evaluado por Senasa.

164. Es decir, de lo anterior se desprende que el legislador ha asumido, sin mayor evidencia científica, que sería suficiente la evaluación del ingrediente activo de un plaguicida químico con fines de registro, por parte del Senasa, para garantizar que el producto a importar que cuente con el mismo ingrediente activo es eficaz, pero sobre todo seguro en materia agronómica, eco-toxicológica, toxicológica, medioambiental y sanitaria.

165. Incluso, más allá de dicha suposición, el propio legislador ha flexibilizado las exigencias del ingrediente activo en el artículo 3 de la ley cuestionada en detrimento de la seguridad sanitaria y medioambiental que debe procurar en la mayor medida posible para todos los ciudadanos. Ello es así por cuanto en este artículo se admite que el ingrediente activo tenga distinta concentración o formulación, esto es, se admite que se importen plaguicidas químicos sin

antecedentes de registro, lo cual, razonablemente, no constituye suficiente garantía en el marco de potenciales riesgos para la propia agricultura, el medioambiente y la salud de las personas.

166. A ello debe añadirse que este artículo supedita, sin más, la restricción de las importaciones de productos químicos de uso agrícola (plaguicidas químicos) bajo esta modalidad, clasificados como pertenecientes a los grupos Ia (extremadamente peligrosos) y Ib (altamente peligrosos) según la OMS, a una norma reglamentaria, esto es, a las condiciones establecidas en el Reglamento del Decreto Legislativo 1059, aprobado por Decreto Supremo 018-2008-AG, publicado el 31 de agosto de 2008, que no regula el supuesto de restricciones a la importación de PQUA de la clasificación Ia y Ib por parte de los AIU.

167. En todo caso, una disposición relacionada con lo mencionado es el artículo 15 del Decreto Legislativo 1059 antes referido, que dispuso que la Autoridad Nacional en Sanidad Agraria (Senasa) tendría que priorizar las medidas tendientes a restringir o prohibir, entre otros, la utilización de los PQUA clasificados en las categorías Ia (extremadamente peligrosos) y Ib (altamente peligrosos) según la Tabla de Clasificación por Peligrosidad de la OMS, “siempre que [se] cuente con alternativas técnicas y económicas y, sobre todo, de menor riesgo para la salud y el ambiente”. Pero, como puede apreciarse, ello propiamente no está relacionado directamente con la figura de la importación de PQUA por parte de los AIU. Esa falta de relación directa también se advierte en relación a la regulación establecida en el Decreto Supremo 001-2015-MINAGRI, en cuyo artículo 56 se dispuso la exclusión de los plaguicidas y de “los beneficios de reducción arancelaria que adopte el país, en fomento del uso de otros métodos alternativos de control de plagas”.

168. Por lo expuesto, pese a la voluntad normativa expresada en nuestro ordenamiento jurídico en el sentido de que las autoridades competentes tiendan a restringir o prohibir la utilización de los PQUA clasificados en las categorías Ia y Ib por la OMS, en la actualidad el reglamento del Decreto Legislativo 1059, al que alude el artículo 3 de la Ley 30190, no regula las eventuales condiciones de restricción de la importación de PQUA de tipo Ia y Ib, por parte de los AIU, lo que tampoco se advierte de manera expresa en el Decreto Supremo 001-2015-MINAGRI, que aprobó el Reglamento del Sistema Nacional de Plaguicidas de Uso Agrícola, vigente desde el año 2015.

169. De esta manera, cuando el artículo 3 de la ley cuestionada supedita al reglamento del Decreto Legislativo 1059, Ley de Sanidad Agraria, las condiciones en las que se restringe la eventual importación de plaguicidas químicos, en lo que respecta a la modalidad allí regulada, correspondientes a las categorías de la clasificación sugerida por la OMS—a saber, Ia (extremadamente peligrosas) y Ib (altamente peligrosas)—, lo que hace en realidad es remitirse a un supuesto no regulado, toda vez que actualmente no se halla una referencia explícita a tales condiciones de restricción en dicho reglamento.

170. Por otra parte, en el párrafo final del artículo 3 de la Ley 30190, se ha dispuesto la facultad de Senasa para la aprobación de procedimientos que permitan realizar la vigilancia y control de los plaguicidas importados en la modalidad regulada en dicho artículo, desde su importación hasta su uso en el campo, para lo cual se adoptarían las medidas sanitarias correspondientes, así como se impondrían sanciones a quienes infrinjan esto último. Sin embargo, en este artículo no se advierte ninguna mención a la evaluación del impacto agronómico, eco-toxicológico, toxicológico y medioambiental, incluyendo el manejo de residuos y desechos de plaguicidas químicos que también debieran ser incluidos en la vigilancia y control de estos productos importados, conducidos por el Senasa, en coordinación con las autoridades competentes en materia ambiental del sector agrario y sanitaria.

171. Antes bien, frente a todo lo previamente indicado, este Tribunal considera que la importación de plaguicidas químicos en la modalidad regulada en el artículo 3 de la Ley 30190 no garantiza la evaluación agronómica, eco-toxicológica, toxicológica y medioambiental, desde la importación hasta el uso en el campo de tales productos.

172. De esta manera, en lo que corresponde al derecho fundamental al medio ambiente sano y equilibrado, este Tribunal considera que la modalidad de importación regulada en el artículo 3 antes aludido no satisface las exigencias del deber de prevención, dimanante de este derecho fundamental, por cuanto la protección del medio ambiente sano y adecuado no solo involucra la reparación frente a daños a este último, sino y, por sobre todo, la prevención de estos, ante riesgos conocidos, como ocurre con los plaguicidas químicos.

173. Efectivamente, este Tribunal ha hecho explícita en varias oportunidades la relevancia del deber de prevención, por cuanto:

Si bien el Estado no puede garantizar a los seres humanos que su existencia se desarrolle en un medio ambiente sano, éstos sí pueden exigir que el Estado adopte todas las medidas necesarias de prevención que lo hagan posible. En ese sentido, el Tribunal Constitucional estima que la protección del medio ambiente sano y adecuado no solo es una cuestión de reparación frente a daños ocasionados, sino, y de manera especialmente relevante, de prevención de que ellos sucedan [Sentencia 03347-2007-PA/TC, fundamento 5].

174. De igual forma, a cerca del derecho fundamental a la salud en conexión con el derecho a la alimentación adecuada, este Tribunal considera que el artículo 3 de la Ley 30190, al permitir la importación de PQUA en la modalidad ahí regulada, exigiendo únicamente que el ingrediente activo de los productos a importar haya sido evaluado con fines de registro ante el Senasa, admitiendo que pueda tener distinta formulación o concentración, prescindiendo, por tanto, de una evaluación

toxicológica y sanitaria de dichos plaguicidas, constituye un incumplimiento del deber del Estado de no exponer a las personas que pudieran comprometer, afectar o agravar su salud, esto es, de la dimensión objetiva del derecho fundamental protegido por el artículo 7 de la Constitución en conexión con el derecho a la alimentación adecuada.

175. Por lo tanto, por las razones antes esgrimidas, debe declararse inconstitucional el siguiente párrafo del artículo 3 de la Ley 30190:

[...] dichos productos deberán contar con ingredientes activos que hayan sido evaluados previamente por el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (Senasa) con fines de registro y podrán tener diferente nombre comercial, país de origen, concentración y/o formulación distinta al producto registrado con ingrediente activo evaluado por el Senasa.

176. Por otro lado, este Tribunal ha detectado, en la disposición cuestionada, las siguientes omisiones inconstitucionales:

- a. No se ha exigido que la importación de PQUA por parte de AIU se realice respecto de plaguicidas químicos previamente registrados ante Senasa.
- b. No se han regulado expresamente las condiciones de restricción respecto de los PQUA clasificados en los niveles de toxicidad Ia y Ib, según la OMS en el año 2009.
- c. No se ha exigido la evaluación agronómica, eco-toxicológica, toxicológica y medioambiental, incluyendo el manejo de residuos y desechos de plaguicidas químicos, como parte de las labores de verificación y control *ex ante* y *ex post* conducidas por Senasa, en coordinación con las autoridades competentes en materia ambiental y sanitaria.

177. Al respecto, debe recordárselo siguiente con relación a la figura de la omisión inconstitucional:

Así, el carácter normativo que la Constitución ostenta no sólo significa que las disposiciones en ella contenidas no sean infringidas o desconocidas por las autoridades, funcionarios o personas (que no se atente contra lo *constitucionalmente prohibido*), sino que aquellas obligaciones que ella señala, entre las que puede encontrarse la de desarrollar normativamente determinado precepto constitucional, sean cumplidas de modo efectivo y adecuado (que se cumpla con lo *constitucionalmente ordenado*) [Sentencia 05427-2009-AC/TC, fundamento 12].

178. Ello es así por cuanto solo de esta manera puede la garantizarse la plena y completa realización del proyecto constitucional que una comunidad política ha

mr1

abrigado a través de su Norma Fundamental (Sentencia 05427-2009-AC/TC, fundamento 12).

179. Por ello, en atención a las inconstitucionalidades previamente detectadas, este Tribunal estima indispensable recurrir a la figura de una sentencia interpretativa aditiva.

180. En principio, a la modalidad de la sentencia interpretativa propiamente dicha se recurre cuando el órgano de control constitucional detecta y determina la existencia de un contenido normativo inconstitucional dentro de una ley o norma con rango de ley, por lo que se recurre de manera alternativa y acumulativa a la tarea reductora y reconstructiva (Sentencia 004-2004-CC/TC, fundamento 3.3).

181. Al respecto, este Tribunal ha sostenido en la Sentencia 004-2004-CC/TC que las sentencias aditivas son aquellas en donde el órgano de control de la constitucionalidad determina la existencia de una inconstitucionalidad por omisión legislativa, contexto en el cual “se procede a ‘añadir’ algo al texto incompleto, para transformarlo en plenamente constitucional” y que se expiden “para completar leyes cuya redacción presenta un contenido normativo ‘menor’ respecto al exigible constitucionalmente” (fundamento 3.3.).

182. Así, “se trata de una sentencia que declara la inconstitucionalidad no del texto de la norma o disposición general cuestionada, sino más bien de lo que los textos o normas no consignaron o debieron consignar” y que, en concreto se caracteriza por lo siguiente:

- La sentencia indica que una parte de la ley impugnada es inconstitucional, en tanto no ha previsto o ha excluido algo.
- El órgano de control considere necesario “ampliar” o “extender” su contenido normativo, permitiendo su aplicación a supuestos inicialmente no contemplados, o ensanchando sus consecuencias jurídicas.
- La finalidad en este tipo de sentencias consiste en controlar e integrar las omisiones legislativas inconstitucionales; es decir, a través del acto de adición, evitar que una ley cree situaciones contrarias a los principios, valores o normas constitucionales.
- El contenido de lo “adicionado” surge de la interpretación extensiva, de la interpretación sistemática o de la interpretación analógica [Sentencia 004-2004-CC/TC, fundamento 3.3].

183. Y es que, en todo caso, debe recordarse que la existencia de este tipo de sentencias se justifica por la necesidad de evitar los efectos perniciosos que puedan presentarse en determinadas circunstancias, como consecuencia de los vacíos legales que surgen luego de la “expulsión” de una ley o norma con rango de ley del ordenamiento jurídico (Sentencia 004-2004-CC/TC, fundamento 3.3). Tales circunstancias tienen que ver con la existencia de dos principios rectores de la actividad jurisdiccional-constituyente; a saber, el principio de conservación de la ley y el principio de interpretación desde la Constitución:

[...]

- El principio de conservación de la ley. Mediante este axioma se exige al juez constitucional “salvar”, hasta donde sea razonablemente posible, la constitucionalidad de una ley impugnada, en aras de afirmar la seguridad jurídica y la gobernabilidad del Estado.

Es decir, la expulsión de una ley del ordenamiento jurídico por inconstitucional, debe ser la última *ratio* a la que debe apelarse. Así, la simple declaración de inconstitucionalidad no debe ser utilizada, salvo si es imprescindible e inevitable.

- El principio de interpretación conforme a la Constitución. Mediante este axioma o pauta básica se asigna un sentido a una ley cuestionada de inconstitucionalidad, a efectos que ella guarde coherencia y armonía con el plexo del texto fundamental.

Dicha interpretación hace que la ley sea conforme a la Constitución; cabiendo, para tal efecto, que se reduzca, sustituya o modifique su aplicación para los casos concretos [Sentencia 004-2004-CC/TC, fundamento 3.3].

184. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta el principio de presunción de constitucionalidad de las normas, que establece que una ley no será declarada inconstitucional a menos que exista plena convicción respecto de su absoluta y flagrante contradicción con la Constitución. Se trata de una presunción *iuris tantum*, por lo que, si no se demuestra la abierta inconstitucionalidad de la norma, el juez constitucional estará en la obligación de adoptar una interpretación que la concuerde con el texto constitucional (Sentencia 0020-2003-AI/TC, fundamento 33).

185. Por ello, a efectos de evitar que la declaración de inconstitucionalidad de todo el texto del artículo 3 genere una inconstitucionalidad mayor ante la ausencia de una disposición que regule expresamente esta modalidad de importación de PQUA para consumo propio y sin fines de comercialización, en el entendido de que según el artículo 88 de la Constitución Política de 1993, el Estado apoya preferentemente el desarrollo agrario, este Tribunal considera:

- a. Con relación a la primera omisión inconstitucional detectada, debe interpretarse aditivamente la frase “**registrados ante el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (Senasa)**” en el primer párrafo del referido artículo 3 de la Ley 30190. De esta forma, la disposición aludida debe interpretarse en el siguiente sentido: “Las personas naturales o jurídicas, que desarrollen cultivos, organizaciones de productores agrarios, podrán importar directamente, para consumo propio y de sus asociados, plaguicidas de uso agrícola, **registrados ante el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (Senasa)**, presentando una declaración jurada que contenga el nombre comercial del producto a importar y su ingrediente activo, nombre del formulador del producto terminado, país de

origen, peso neto, peso bruto, fecha de producción, de vencimiento y probable de arribo, tipo y material de envase”.

- b. Asimismo, en la medida en que constituye también una omisión inconstitucional el hecho de que no se haya incluido como parte de la vigilancia y control que deberá realizar el Senasa, desde la importación hasta el uso en el campo de los PQUA, la evaluación de su impacto toxicológico, ecotoxicológico, medioambiental y agronómico, incluyendo el manejo de residuos y desechos de plaguicidas, en coordinación con las autoridades competentes en materia ambiental y sanitaria, debe interpretarse aditivamente la frase **“toxicológicas, eco-toxicológicas, medioambientales y agronómicas”** en el tercer párrafo del aludido artículo 3. De esta manera, la disposición aludida debe interpretarse en el siguiente sentido: “Se faculta al Senasa para aprobar procedimientos, mediante resolución del órgano de línea competente, que permitan efectuar actividades de vigilancia y control de estos productos desde su importación hasta su uso en campo; adoptando medidas sanitarias, **toxicológicas, eco-toxicológicas, medioambientales y agronómicas**, e imponiendo las correspondientes sanciones, a quienes infrinjan esta disposición”.

186. Al respecto, se precisa que la inclusión de la frases **“registrados ante el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (Senasa)”** así como **“toxicológicas, eco-toxicológicas, medioambientales y agronómicas”** en el texto del artículo 3 de la Ley 30190 constituye únicamente el ejercicio de la facultad interpretativa aditiva de este Colegiado, efectivizando así la presunción *iuris tantum* de constitucionalidad de las leyes, que evita su declaración de inconstitucionalidad cuando exista cuando menos un sentido interpretativo que permita considerarlo compatible con la Norma Fundamental. Así, dichas frases solo cumplen con el propósito de esclarecer la manera cómo debe ser interpretado el texto a partir de la expedición de la presente sentencia.

187. Finalmente en relación con la segunda omisión inconstitucional detectada, en atención a la potencial contaminación del medio ambiente y el peligro para la salud por la excesiva toxicidad de los plaguicidas correspondientes a las categorías Ia y Ib de la clasificación sugerida por la OMS, este Tribunal considera que es contrario a la Constitución que el legislador no haya regulado expresamente las restricciones a la importación en la modalidad regulada en el artículo 3 de la Ley 30190, de los PQUA correspondientes a tales categorías.

188. El incumplimiento antes aludido se aprecia también en el hecho de que se supeditan las condiciones de la restricción de las PQUA correspondientes a la clasificación Ia y Ib, en la figura del AIU, a lo establecido en el reglamento del Decreto Legislativo 1059, aprobado por Decreto Supremo 018-2008-AG, algo que, en la actualidad, carece de efectos prácticos, por cuanto en este referido reglamento no se encuentra una mención expresa a tales restricciones, como se indicó previamente.

189. Por esta razón, este Tribunal declara inconstitucional el siguiente párrafo:

Las importaciones de los productos químicos de uso agrícola pertenecientes a las categorías Ia y Ib, quedan restringidas a las condiciones establecidas en el Reglamento del Decreto Legislativo 1059, Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de Sanidad Agraria.

190. Indicado todo lo anterior, la fórmula legal del artículo 3, a partir de la presente sentencia, debe ser interpretada en el siguiente sentido:

“Las personas naturales o jurídicas, que desarrollen cultivos, organizaciones de productores agrarios, podrán importar directamente, para consumo propio y de sus asociados, plaguicidas de uso agrícola, **registrados ante el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (Senasa)**”, presentando una declaración jurada que contenga el nombre comercial del producto a importar y su ingrediente activo, nombre del formulador del producto terminado, país de origen, peso neto, peso bruto, fecha de producción, de vencimiento y probable de arribo, tipo y material de envase. Se faculta al Senasa para aprobar procedimientos, mediante resolución del órgano de línea competente, que permitan efectuar actividades de vigilancia y control de estos productos desde su importación hasta su uso en campo; adoptando medidas sanitarias, **toxicológicas, eco-toxicológicas, medioambientales y agronómicas**, e imponiendo las correspondientes sanciones, a quienes infrinjan esta disposición”.

191. Por todo lo expuesto, este Tribunal declara fundado en parte este extremo de la demanda; razón por la cual el artículo 3 de la Ley 30190 debe ser interpretado como se ha indicado en el fundamento previo.

3.5. SOBRE LA ALEGADA VULNERACIÓN DE LA IGUALDAD ANTE LA LEY Y LA PROSCRIPCIÓN DE LEYES ESPECIALES POR RAZÓN DE LA DIFERENCIA DE PERSONAS

192. Por otra parte, los demandantes reiteran que, con la entrada en vigencia del artículo 3 de la Ley 30190, se contraviene el principio de igualdad ante la ley y lo dispuesto en el artículo 103 de la Constitución, según el cual “no pueden expedirse leyes especiales por razón de la diferencia de las personas” por cuanto existen dos procedimientos legales distintos para las personas que pretenden importar PQUA. Al respecto, según los demandantes, esta diferenciación no se sustenta en ningún criterio técnico, sino única y exclusivamente en la persona que realiza la importación del PQUA o, en todo caso, en la finalidad de dicha importación.

193. Ahora bien, respecto al principio-derecho de igualdad, el inciso 2 del artículo 2 de la Constitución establece lo siguiente:

[...] toda persona tiene derecho a la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma,

mm

religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole.

194. Este Tribunal, en reiteradas ocasiones, ha sostenido que el principio-derecho de igualdad encuentra su fundamento en la dignidad humana (ver, entre otras, la Sentencia 0023-2005-PI/TC, fundamento 42) y que no se puede abordar “unidimensionalmente, como una mera exigencia de trato paritario” (Sentencia 0033-2010-PI/TC, fundamento 12).
195. Así, el contenido constitucionalmente protegido de la igualdad jurídica comprende en estricto dos facetas: una como principio del ordenamiento jurídico en su conjunto, esto es, como un contenido material objetivo, y otra como un derecho fundamental (Sentencia 0045-2004-PI/TC, fundamento 20).
196. Contrariamente a lo que pudiera desprenderse de una interpretación literal de la norma establecida en el inciso 2 del artículo 2 de la Constitución, el derecho fundamental a la igualdad no consiste en la facultad de las personas para exigir un trato igual a los demás, sino en la exigencia de que dicho trato sea de igual modo al que reciben quienes se encuentran en una misma condición (Sentencia 0048-2004-PI/TC, fundamento 59). No supone, en consecuencia, el tratamiento idéntico de todos los casos.
197. De ahí que la jurisprudencia de este Tribunal haya desarrollado el discernimiento entre dos categorías jurídico-constitucionales como diferenciación y discriminación.
198. La diferenciación está constitucionalmente permitida siempre y cuando el trato desigual se funde en causas razonables y objetivas. Por el contrario, si dicha diferenciación no resulta razonable ni proporcional, se estará ante una desigualdad de trato constitucionalmente intolerable (Sentencia 0048-2004-PI/TC, fundamento 62). En tal sentido, en la Sentencia 0045-2004-PI/TC, el Tribunal concluyó que el trato diferenciado dejaba de constituir una distinción constitucionalmente permitida cuando esta carecía de justificación en los términos que demanda el principio de proporcionalidad (fundamento 31, *in fine*).
199. Asimismo, este órgano de control de la Constitución tiene resuelto que la discriminación es aquel trato diferente y arbitrario que le impide a la persona acceder a oportunidades esenciales a las que otros, en su misma condición, tienen acceso, y que es causada por motivos proscritos por la propia Norma Fundamental o de similar índole (Sentencia 0090-2004-AA/TC, fundamento 43).
200. Explicado lo anterior, cabe resaltar una vez más que la igualdad constitucionalmente garantizada no impone el trato idéntico de todos los sujetos, sino un trato igualitario de los que se encuentran en la misma condición, lo que implica que quien invoca la afectación de dicho principio-derecho debe demostrar dos cosas:

- a. el trato diferente; y
- b. que se encuentra en la misma condición respecto de la persona que recibe un tratamiento diferenciado.

201. En tal sentido, este Tribunal afirmó que, para determinar la existencia de una diferenciación jurídicamente relevante, debe constatarse que se aplica diferente trato a quienes se encuentran en condiciones iguales, o un trato homogéneo a quienes se encuentran en diferente situación, lo que vendría a constituir una violación del principio de igualdad por indiferenciación (Sentencia 02437-2013-PA/TC, fundamentos 25 y siguientes).

202. En otras palabras, la identificación del tratamiento diferenciado debe realizarse mediante la comparación entre el objeto, el sujeto, la situación o la relación que se cuestiona y otro identificable, desde el punto de vista fáctico o jurídico, pero al que se le asigna diferente consecuencia, lo que constituye el “término de comparación” (*tertium comparationis*) (Sentencia 0026-2014-PI/TC, fundamento 22).

203. Este término de comparación debe presentar una situación jurídica o fáctica que comparta una esencial identidad, en sus propiedades relevantes, con el trato que se denuncia y tiene como características las siguientes:

- a. Debe tratarse de un supuesto de hecho lícito. El fundamento de esta exigencia, desde luego, consiste en que de aceptarse un término de comparación ilícito para reputar un tratamiento como discriminatorio, la declaración de nulidad de éste, por derivación, ampliaría el espectro de la ilicitud, siendo evidente que el deber de todo operador jurídico es exactamente el contrario.

- b. La situación jurídica propuesta como término de comparación debe ostentar propiedades que, desde un punto de vista fáctico y jurídico, resulten sustancialmente análogas a las que ostenta la situación jurídica que se reputa discriminatoria. Desde luego, ello no implica exigir que se traten de situaciones idénticas, sino tan solo de casos entre los que quepa, una vez analizadas sus propiedades, entablar una relación analógica *prima facie* relevante. A contrario sensu, no resultará válido el término de comparación en el que *ab initio* pueda apreciarse con claridad la ausencia (o presencia) de una propiedad jurídica de singular relevancia que posee (o no posee) la situación jurídica cuestionada [Sentencia 0015-2010-PI/TC, fundamento 9].

204. Es en esta línea que el Tribunal Constitucional ha planteado que, desde la posición de quien se considera afectado en su derecho a la igualdad en la ley por una diferenciación legal, no basta alegar la existencia de una determinada circunstancia que lo asemeja a quien pretende utilizar como término de comparación, sino que es necesario incidir en la ausencia de un criterio razonable que permita diferenciarlos en atención a la materia que es regulada por la norma; y, desde la perspectiva de quien considera legítima una determinada diferenciación legal, no es suficiente

invocar un criterio accesorio o inocuo de distinción, sino sustentar la existencia de una diferencia objetiva y esencial a la luz de la materia regulada por la norma (Sentencia 00015-2010-PI/TC, fundamento 10).

205. La inexistencia de una tal equiparación o similitud entre lo que es objeto del juicio de igualdad y la situación normativa propuesta para ser comparada con aquel, invalida el *tertium comparationis* y, en ese sentido, se presenta como inidónea para fundar con base en él una denuncia de intervención sobre el principio-derecho de igualdad (Sentencia 0019-2010-PI, fundamento 15).

206. De esta manera, si el término de comparación propuesto no cumple con las referidas condiciones, no existirá mérito siquiera para ingresar en el análisis del test de igualdad, cuyos subprincipios fueron desarrollados en la Sentencia 0045-2004-PI/TC (fundamentos 33 y siguientes).

207. La primera de ellas es su validez. El empleo del *tertium comparationis* presupone su conformidad con el ordenamiento jurídico. No ha de tratarse de un término de comparación que por las razones que fueran se encuentre prohibido, por ejemplo, por la Ley Fundamental (Sentencia 00019-2010-PI/TC, fundamento 16).

208. La segunda es la idoneidad. El requisito de idoneidad al que aquí se alude no se relaciona con las cargas argumentativas que exige el subprincipio del mismo nombre que conforma el principio de proporcionalidad, sino a la necesidad de que el *tertium comparationis* represente una situación jurídica o fáctica que comparta una esencial identidad, en sus propiedades relevantes, con el trato que se denuncia (Sentencia 0014-2007-PI/TC, fundamento 12).

209. Tal identidad no alude a la equivalencia de rasgos entre las dos situaciones que se comparan, sino al hecho de que se trate de situaciones que puedan ser jurídicamente equiparables. Entre lo que se compara y aquello con lo cual este es comparado, han de existir cualidades, caracteres, rasgos o atributos comunes (Sentencia 0035-2010-PI/TC, fundamentos 32 y 30).

210. Por otro lado, debe resaltarse que el derecho a la igualdad tiene dos dimensiones: la igualdad *en la ley* y la igualdad *en la aplicación* de la ley. La primera manifestación constituye un límite para el legislador, encontrándose este vedado de establecer distinciones basadas en criterios irrazonables y desproporcionados. Es decir, el principio de igualdad exige al legislador que las situaciones jurídicas que vaya a determinar deban garantizar un trato igual y sin discriminaciones.

211. Precisamente, con la *igualdad en la ley* se encuentra estrechamente relacionado el mandato establecido en el artículo 103 de la Constitución, según el cual “no pueden expedirse leyes especiales por razón de la diferencia entre personas”. Al respecto, como este Tribunal sostuvo en la Sentencia 0021-2011-PI/TC, el artículo 103 de la Constitución establece un principio general del derecho que afirma

implícitamente que las normas jurídicas protegen y obligan por igual a todos los habitantes de la República (fundamento 6).

212. Así, las normas se caracterizan por tener un mandato impersonal, por lo que no tienen en cuenta la singularidad de las personas obligadas a su cumplimiento. Por ello, la ley debe contener pautas de carácter general que sean de interés común y resultantes de la convivencia social, cuyo cumplimiento sea obligatorio para todos, es decir, *erga omnes* (Sentencia 018-2003-AI/TC).

213. Dentro de ese contexto, solo por excepción es viable la creación de una regla especial, que no puede ampararse en el arbitrio caprichoso de quienes poseen el poder político, sino en la naturaleza o razón de los hechos, sucesos o acontecimientos que ameriten una regulación particular o no genérica (Sentencia 018-2003-AI/TC).

214. Por lo expuesto, una ley especial —de por sí regla excepcional en el ordenamiento jurídico nacional— se ampara en las específicas características, propiedades, exigencias o calidades de determinados asuntos no generales en el seno de la sociedad y hace referencia específica a lo particular, singular o privativo de una materia (Sentencia 018-2003-AI/TC). De esta forma, una ley especial se justifica por la necesidad de establecer regulaciones jurídicas esencialmente distintas a aquellas que contemplan las relaciones o situaciones indiferenciadas, comunes o genéricas (Sentencia 018-2003-AI/TC).

215. Asimismo, corresponde reiterar que, en la Sentencia 0001-2003-PI/TC, este Tribunal sostuvo lo siguiente en sus fundamentos 11 y 12:

11. El principio de igualdad en el Estado constitucional exige del legislador una vinculación negativa o abstencionista y otra positiva o interventora. La vinculación negativa está referida a la ya consolidada jurisprudencia de este Colegiado respecto de la exigencia de “tratar igual a los que son iguales” y “distinto a los que son distintos” [...].

12. Así las cosas, cuando el artículo 103° de la Constitución prevé la imposibilidad de dictar leyes especiales “en razón de las diferencias de las personas”, abunda en la necesaria igualdad formal prevista en el inciso 2) de su artículo 2°, según la cual el legislador no puede ser generador de diferencias sociales; pero en modo alguno puede ser interpretado de forma que se limite el derecho y el deber del Estado de, mediante “acciones positivas” o “de discriminación inversa”, ser promotor de la igualdad sustancial entre los individuos.

216. Por su parte, la segunda manifestación del derecho a la igualdad, esto es, la igualdad en la aplicación de la ley, se configura como límite del actuar de los órganos jurisdiccionales o administrativos, exigiendo que estos, al momento de aplicar las normas jurídicas, no atribuyan distintas consecuencias jurídicas a dos

supuestos de hecho que sean sustancialmente iguales (ver Sentencia 0004-2006-PI/TC, fundamentos 123 y 124).

217. En suma, la inexistencia de caracteres comunes entre el trato que se cuestiona y la situación que se ha propuesto como término de comparación impide que se pueda determinar una intervención sobre el principio-derecho de igualdad (Sentencia 0019-2010-PI/TC, fundamento 15; Sentencia 0017-2010-PI/TC, fundamentos 4 y 5; y Sentencia 0022-2010-PI/TC, fundamentos 15 y 18).
218. Por ello, es tarea de quien cuestiona una infracción a dicho derecho identificar el trato desigual, así como aportar las razones y argumentos por los que este debería considerarse como un *tertium comparationis* válido e idóneo (Sentencia 00031-2004-PI/TC, fundamento 16; Sentencia 0008-2004-PI/TC, fundamentos 131 y 132; Resolución 03931-2010-PA/TC, fundamento 6; Resolución 00640-2011-PA/TC, fundamento 5, y Sentencia 0035-2010-PI/TC, fundamento 32), lo que es indispensable para evaluar si efectivamente se ha vulnerado el principio-derecho de igualdad.
219. Y es que de la validez e idoneidad del término de comparación depende la determinación (o no) de una intervención al mandato de prohibición de discriminación; por consiguiente, su análisis se presenta como un *prius* la determinación de su lesividad (Sentencia 0035-2010-PI/TC, fundamentos 31 y 32).
220. Ahora bien, con relación a lo alegado por los demandantes en el presente extremo de la demanda, este Tribunal advierte que estos han presentado como *tertium comparationis*, con respecto al grupo destinatario de la disposición objeto de control constitucional, al resto de importadores que no realizan dicha actividad solo para el consumo propio, sino que, por el contrario, importan PQUA con fines de comercialización.
221. Así, se advierte que los demandantes pretenden equiparar el supuesto importación de PQUA con fines comercialización con la importación de PQUA en la modalidad de los AIU, esto es, sin fines de comercialización.
222. No obstante, este Tribunal aprecia que, si bien el *tertium comparationis* aludido cumple con el requisito de validez, toda vez que no se trata de un supuesto prohibido por la Norma Fundamental, no resulta, en cambio, idóneo, por cuanto, entre la importación de plaguicidas químicos para consumo propio exclusivamente y la importación de dichos productos con fines de comercialización no existe una esencial identidad, en sus propiedades relevantes.
223. Y es que no resultan asimilables la importación de PQUA con miras únicamente a su utilización en los campos de cultivo y su importación con la finalidad de comercializarlos en el mercado. El elemento de la comercialización como fin de la importación determina que se trate de situaciones fácticas que ameritan un

MM

tratamiento legislativo diferenciado en atención justamente a la naturaleza de las cosas. Por consiguiente, no existe mérito siquiera para ingresar en el análisis del test de igualdad.

224. Explicado todo lo anterior, este Tribunal advierte que el artículo 3 de la Ley 30190 no vulnera el principio de igualdad ante la ley en un sentido formal como tampoco lo dispuesto en el artículo 103 de la Constitución, como alegan los demandantes, por cuanto el *tertium comparationis* ofrecido no es idóneo.

225. Siendo ello así, corresponde declarar infundada la demanda en el presente extremo.

3.6. SOBRE LA ALEGADA VULNERACIÓN DE LA IGUALDAD DE TRATO ENTRE LA INVERSIÓN NACIONAL Y LA EXTRANJERA

226. Por otro lado, los demandantes alegan que el artículo 3 de la Ley 30190 establece un trato discriminatorio en perjuicio de los inversionistas nacionales, por cuanto, para comercializar un PQUA a nivel local, el comerciante deberá previamente haber cumplido con registrar el producto ante Senasa, así como someterlo a evaluación de las autoridades competentes; sin embargo, esta exigencia se suprime si la compra del PQUA se realiza en el extranjero. Así, para los demandantes, en relación con esto último, se habría vulnerado también el artículo 63 de la Constitución según el cual “la inversión nacional y la extranjera se sujetan a las mismas condiciones”.

227. En suma, los demandantes sostienen que la disposición cuestionada ha incurrido en un trato discriminatorio por razón de la nacionalidad pese a lo dispuesto en el artículo 2, inciso 2, y 63 de la Norma Fundamental.

228. Al respecto, este Tribunal ha manifestado en reiteradas ocasiones que el contenido constitucionalmente protegido de la igualdad jurídica como *derecho fundamental*:

[...] constituye el reconocimiento de un auténtico derecho subjetivo, esto es, la titularidad de la persona sobre un bien constitucional, la igualdad, oponible a un destinatario. Se trata de un derecho a no ser discriminado por razones proscritas por la propia Constitución (origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica) o por otras (“motivo” “de cualquier otra índole”, como por ejemplo, la nacionalidad) que, jurídicamente, resulten relevantes” [Sentencia 0045-2004-PI/TC, fundamento 20].

229. Ahora bien, el artículo 63 de la Constitución establece lo siguiente:

La inversión nacional y extranjera se sujetan a las mismas condiciones. La producción de bienes y servicios y el comercio exterior son libres. Si otro país o países adoptan medidas



proteccionistas o discriminatorias que perjudiquen el interés nacional, el Estado puede, en defensa de éste, adoptar medidas análogas [...].

230. En la Sentencia 0018-2003-AI/TC, este Tribunal señaló que la inversión a la que alude dicho artículo es “aquella acción mediante la cual los agentes económicos - personas e instituciones involucradas en el proceso económico por medio de fondos propios o ajenos- realizan la compra de activos físicos, bonos, acciones, etc., con el propósito de obtener una serie de beneficios futuros” (fundamento 2).

231. Dichos beneficios son, básicamente, “el ingreso de dinero, insumos, equipos, etc.”, de forma tal que “la inversión supone el acrecentamiento del capital de una economía o, en otras palabras, la acumulación de capital”; pudiendo ser esta, “según la realice el poder público o la iniciativa particular (...) pública o privada; y, según el domicilio del inversor que aporte capital (...), nacional o extranjera”. Al respecto, la condición de inversión extranjera se tiene incluso “cuando la acción económica se efectúa dentro del territorio de un Estado por agentes económicos con domicilio en otros países” (Sentencia 0020-2011-PI/TC, fundamento 11).

232. Explicado lo anterior, este Tribunal advierte que el objeto del artículo 3 de la Ley 30190 no tiene como objeto regular un tema en materia de inversiones ni menos aún establece como mecanismo de regulación algún trato discriminatorio por motivo de la nacionalidad. Lo que hace en realidad dicho artículo es intentar favorecer la importación de plaguicidas químicos siempre que sea para consumo directo y sin fines de comercialización, lo que no implica ninguna restricción directa a los comercializadores nacionales de plaguicidas químicos por razón precisamente de su nacionalidad.

233. Siendo ello así, en la medida en que el objeto regulado no está relacionado directamente con las inversiones o la colocación de los capitales en el mercado, ni se advierte ningún trato discriminatorio basado únicamente en la nacionalidad, este Tribunal no advierte ninguna incidencia negativa en el mandato constitucional de proscripción de la discriminación (artículo 2, inciso 2) ni en lo establecido en el artículo 63 de la Constitución.

234. Por consiguiente, corresponde desestimar la demanda en el referido extremo.

3.7. SOBRE LA ALEGADA VULNERACIÓN DEL ARTÍCULO 55 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1993 Y DE LA GARANTÍA DE LA COSA JUZGADA

235. Por otro lado, los demandantes indican que, con la aprobación del artículo 3 de la Ley 30190, se transgrede el artículo 55 de la Constitución y la garantía de la cosa juzgada, por cuanto se desconoce lo resuelto en el proceso 05-AI-2008 del Tribunal de Justicia de la CAN.

236. Sostienen que, en virtud del artículo 55 de la Constitución, el Acuerdo de Cartagena como el Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de CAN son tratados en vigor celebrados y ratificados por el Estado peruano y que forman parte

del derecho nacional. Por consiguiente, las Decisiones de la CAN son vinculantes para los Estados Miembros como el Perú, mientras que lo dispuesto por el Tribunal de Justicia de la CAN, como lo resuelto en el proceso 05-AI-2008, tiene fuerza obligatoria y adquiere calidad de cosa juzgada a partir del día siguiente a su notificación, según lo previsto en el artículo 91 del Estatuto de dicho tribunal.

237. Ahora bien, los demandantes sostienen que, si bien al tiempo de la expedición de la Ley 30190 se encontraba suspendida la vigencia de la Decisión 436, "Norma Andina para el Registro y Control de Plaguicidas Químicos de Uso Agrícola", también lo es que dicha suspensión se hizo al amparo de la Decisión 795, que facultó a los países miembros de la Comunidad Andina a suspender la vigencia de la primera decisión, y del "Manual Técnico Andino para el Registro y Control de Plaguicidas Químicos de Uso Agrícola" (Resolución 630) en sus respectivos territorios, de forma temporal, hasta el 31 de diciembre de 2014, lo que fue ampliado hasta el 30 de abril de 2015. De esta manera, la expedición de una ley, con vocación de permanencia, como es el caso de la Ley 30190, no sería compatible, a criterio de los demandantes, con el carácter temporal de la suspensión de la Decisión 436.

238. Además, el artículo 3 de la referida ley tampoco sería compatible con la Decisión 795, que establece que durante la suspensión de las normas comunitarias referidas regiría la normativa interna en materia de registro y control de PQUA, la que deberá asegurar la protección de la salud humana y el ambiente, así como la calidad y eficacia biológica del producto, condiciones que no se estarían cumpliendo con la entrada en vigencia del artículo 3 antes mencionado, en la medida en que insiste en mantener un sistema de importación de PQUA, conocido como la figura del AIU, que ha tenido diversas versiones normativas en el Perú y que, a criterio del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina en el proceso 05-AI-2008, pone en riesgo la salud y el medio ambiente al permitir la importación de PQUA que no han sido previamente evaluados por las autoridades competentes.

239. En suma, con la entrada en vigencia del citado artículo 3 de la Ley 30190 se habría incurrido en un conjunto de incumplimientos de los compromisos asumidos en el marco de la CAN. En todo caso, debe recordarse como ya se ha indicado previamente que desde el 1 de mayo de 2015, se encuentra vigente la Decisión 804 "Norma Andina para el Registro y Control de Plaguicidas Químicos de Uso Agrícolas", en cuyo artículo 1 se estableció que "la Decisión 436 se modifica en todos sus Capítulos, Secciones, Artículos y Anexos, por los Títulos, Capítulos, Secciones, Artículos y Anexos de la presente Decisión". Dicha decisión dejó sin efecto además las Decisiones 684, 767, 785, 795 y 802, que modificaron e incluso suspendieron temporalmente la aplicación de la Decisión 436. Asimismo, debe tenerse presente que en agosto de 2019 se ha promulgado la Resolución 2075 "Manual Técnico Andino para el Registro y Control de Plaguicidas Químicos de Uso Agrícola", la cual ha derogado la Resolución 630 y debe aplicarse según lo establecido en la Decisión 804.

mm

240. Al respecto, lo solicitado por los demandantes implicaría que este Tribunal analice si, eventualmente, con la expedición del artículo 3 de la Ley 30190 se incumplen las obligaciones asumidas en virtud de los tratados, no en materia de derechos humanos, sino de rango legal, ratificados por el Estado en el marco de la CAN, ello en el entendido de que, según el artículo 1 del Acuerdo de Cartagena, que tiene como finalidad la formación gradual de un mercado común latinoamericano y, de acuerdo con el Tribunal de Justicia de la CAN, su finalidad radica precisamente en garantizar el estricto cumplimiento de los compromisos que se deriven directa o indirectamente del aludido Acuerdo de Cartagena, con miras a la integración económica de los países miembros.

241. Dicha evaluación, que tiene como parámetro de control el ordenamiento jurídico comunitario, excede, por lo tanto, el ámbito de competencias de este Tribunal, en su calidad de guardián de la supremacía constitucional y de la tutela de derechos fundamentales, lo que bajo ninguna circunstancia debe interpretarse en el sentido de desconocer el deber del Estado promover la integración, particularmente latinoamericana, de conformidad con el artículo 44 de la Constitución.

242. Y es que, en puridad, este Tribunal Constitucional solo puede pronunciarse respecto de aquellas materias y controversias jurídicas que se encuentran dentro del ámbito sus competencias, como es el caso del escrutinio, de acuerdo con las particularidades de un caso concreto, de los actos realizados por los poderes públicos y privados que incidan negativamente en el contenido constitucionalmente protegido de los derechos fundamentales, como también, en lo que respecta al control de constitucionalidad de normas con rango de ley y de las omisiones inconstitucionales que contravengan el bloque de constitucionalidad, por la forma o por el fondo, directa o indirectamente, de forma parcial o total.

243. De esta manera, debe quedar claramente establecido que este Tribunal no tiene competencias para pronunciarse en torno a un eventual incumplimiento por parte del Estado peruano de los compromisos asumidos en materia del ordenamiento de la CAN.

244. Por ello, corresponde declarar infundado el presente extremo de la demanda.

3.8. SOBRE LA ALEGADA VULNERACIÓN DE LA PROHIBICIÓN DE AVOCAMIENTO A CAUSAS PENDIENTES

245. Por último, los demandantes alegan que con la expedición de la disposición cuestionada se ha incurrido en un avocamiento en el proceso recaído la Acción Popular 119-2012 (275-2012), pese a que ello se encuentra prohibido por artículo 139 de la Constitución Política de 1993.

246. Al respecto, el artículo 139 de la Constitución Política del Perú reconoce los principios y derechos que informan la función jurisdiccional estableciendo lo siguiente: "Ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano

jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones”, (inciso 2) y “La observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional” (inciso 3).

247. Como ya fue indicado por este Tribunal en la Sentencia 0003-2005-PI/TC, dicha disposición constitucional contiene dos normas prohibitivas: “Por un lado, la proscripción de avocarse al conocimiento de causas pendientes ante el órgano jurisdiccional; y, de otro, la interdicción de interferir en el ejercicio de la función confiada al Poder Judicial” (fundamento 49). Así, en su significado constitucionalmente prohibido:

[...]consiste en el desplazamiento del juzgamiento de un caso o controversia que es de competencia del Poder Judicial, hacia otra autoridad de carácter gubernamental, o incluso jurisdiccional, sobre asuntos que, además de ser de su competencia, se encuentran pendientes de ser resueltos ante aquél [Sentencia 00023-2005-AI/TC, fundamento 9].

248. Propiamente, este Tribunal advierte que, del contenido el artículo 3 de la Ley 30190, no se desprende propiamente, ni directa ni indirectamente, un mandato en el sentido de desplazar el juzgamiento del proceso recaído en la Acción Popular 119-2012 (275-2012) hacia otra autoridad gubernamental o jurisdiccional. Asimismo, el Colegiado tampoco aprecia que de dicha disposición se desprenda, en algún sentido, una interferencia en el ejercicio de las competencias del órgano jurisdiccional que conoció desde un inicio aquella causa.

249. En todo caso, dicho proceso resultó ser parcialmente favorable para la parte demandante. En efecto, en dicho caso se declaró fundada en parte la demanda interpuesta contra el Ministerio de Agricultura y, por consiguiente, se declaró también la ilegalidad y nulidad con efecto retroactivo de la Segunda Disposición Transitoria del Reglamento para el Registro y Control de Plaguicidas Químicos de Uso Agrícola, modificada mediante los artículos 3 y 6 del Decreto Supremo 002-2011-AG; así como de los artículos 7, 8, 9 y 10 de las Normas Complementarias para el desarrollo de la Asociatividad Agraria, aprobadas mediante el Decreto Supremo 001-2012-AG, y, finalmente, nulos los actos administrativos que hubiera ejecutado o expedido en aplicación de tales normas.

250. En la actualidad, se ha dispuesto el archivo de los actuados, de acuerdo con lo establecido en la Resolución 46, de fecha 2 de mayo de 2019.

251. Por consiguiente, corresponde desestimar este extremo de la demanda.

III. EFECTOS DE LA SENTENCIA

252. En el presente caso se ha estimado en parte la demanda y se han declarado inconstitucionales determinados extremos del artículo 3 de la Ley 30190 por

vulnerar el derecho fundamental al medio ambiente sano y equilibrado y, también, el derecho a la protección de salud.

253. Al respecto, cabe indicar que de acuerdo al artículo 204 de la Constitución:

La sentencia del Tribunal que declara la inconstitucionalidad de una norma se publica en el diario oficial. Al día siguiente de la publicación, dicha norma queda sin efecto. No tiene efecto retroactivo la sentencia del Tribunal que declara inconstitucional, en todo o en parte, una norma legal.

254. Ahora bien, este Tribunal en su jurisprudencia (Cfr. STC 0004-2006-PI/TC, fundamento 174) ha explicitado que, al igual que otros Tribunales o Cortes Constitucionales, tiene la potestad de diferir los efectos en el tiempo de sus sentencias según las particularidades de cada caso que dirime. Así, de acuerdo a dicha sentencia, el ejercicio de esta potestad es muy relevante en el Estado Constitucional, por cuanto el hecho de diferir tales efectos se hace con la finalidad de evitar las consecuencias perjudiciales que podría generar la eficacia inmediata de una sentencia que declara la inconstitucionalidad de la totalidad o de parte de una ley (fundamento 174). Es justamente en razón a lo anterior que debe aplazarse o suspenderse sus efectos, lo que no supone necesariamente una plena discrecionalidad o actuación arbitraria por parte del Tribunal (fundamento 174-175).

255. Precisamente, en la aludida sentencia, siguiendo a Zagrebelsky, se indicó que la potestad de diferir los efectos de las decisiones del Tribunal Constitucional debe ser empleada de forma prudente, responsable, y sobre todo, con consciencia de las consecuencias de la declaratoria de inconstitucionalidad, más aún si la gradualidad en la transformación del derecho es una exigencia de relevancia, como explica dicho autor (Cfr. STC 0004-2006-PI/TC, fundamento 175). De esta forma, el *horror vacui*, o el temor a la laguna, a menudo se justifica por la advertencia que el *posterius* puede resultar más inconstitucional que el *prius* (Cfr. STC 0004-2006-PI/TC, fundamento 176).

256. Con base en todo lo anterior, este Tribunal considera que la expulsión inmediata del ordenamiento de los extremos del artículo 3 de la Ley 30190 generaría efectos perjudiciales en los destinatarios de la norma, si se tiene en consideración que la importación de PQUA realizada directamente por los agricultores es una modalidad a la que recurren en la actualidad para desarrollar sus cultivos y, de esta manera, obtener posteriormente beneficios económicos con la venta de los mismos.

257. Así, si este Tribunal, en atención a su labor de pacificación, debe solucionar controversias mediante decisiones cuyos efectos deben ser modulados de acuerdo a cada caso (STC 0054-2004-PI/TC, fundamento 16), entonces se concluye que la presente sentencia, en atención a lo expresado previamente, no debe surtir efectos al día siguiente de su publicación en el diario oficial *El Peruano*.

258. En todo caso, no puede obviarse, como ya se ha explicitado en otros casos en los que se dispuso la aplicación de la *vacatio sententiae*, que la potestad de diferir los efectos de las decisiones de inconstitucionalidad por parte del Tribunal Constitucional no implica en modo alguno suplantar la labor del Poder Legislativo, sino que, en realidad, manifiesta y da cuenta del reconocimiento de que es éste el órgano constitucional competente para establecer la regulación respectiva (STC 0004-2006-PI/TC, fundamento 178).

259. Por consiguiente, el Tribunal Constitucional debe disponer una *vacatio sententiae* por el plazo de un año, contado a partir de la publicación de la presente sentencia en el diario oficial "El Peruano", plazo que una vez vencido ocasionará que la declaratoria de inconstitucionalidad de las disposiciones antes aludidas surta todos sus efectos y sean expulsadas del ordenamiento jurídico. Dicho lapso permitirá que el legislador regule dichas materias de conformidad con la Constitución.

260. Por último, corresponde precisar que la mencionada *vacatio sententiae* (1 año) no implica que se deba esperar a que transcurra este lapso de tiempo en su totalidad para legislar; antes bien, ello supone que el legislador, en el marco de sus atribuciones constitucionales, pueda expedir la respectiva regulación, incluso, de ser posible, durante los primeros meses de tal período.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú,

HA RESUELTO

Declarar **FUNDADA** en parte la demanda por la vulneración del derecho fundamental al medio ambiente sano y equilibrado y el derecho a la protección de salud; y, por consiguiente, declarar inconstitucionales los siguientes párrafos del artículo 3 de la Ley 30190:

[...]

dichos productos deberán contar con ingredientes activos que hayan sido evaluados previamente por el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (Senasa) con fines de registro y podrán tener diferente nombre comercial, país de origen, concentración y/o formulación distinta al producto registrado con ingrediente activo evaluado por el Senasa.

Las importaciones de los productos químicos de uso agrícola pertenecientes a las categorías Ia y Ib, quedan restringidas a las condiciones establecidas en el Reglamento del Decreto Legislativo 1059, Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de Sanidad Agraria.

2. Según lo indicado *supra* y de conformidad con la Constitución, deben incluirse las frases “**registrados ante el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (Senasa)**” y “**eco-toxicológicas, toxicológicas, medioambientales y agronómicas**” al artículo 3 de la Ley 30190, e interpretarse en el siguiente sentido:

Las personas naturales o jurídicas, que desarrollen cultivos, organizaciones de productores agrarios, podrán importar directamente, para consumo propio y de sus asociados, plaguicidas de uso agrícola, **registrados ante el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (Senasa)**, presentando una declaración jurada que contenga el nombre comercial del producto a importar y su ingrediente activo, nombre del formulador del producto terminado, país de origen, peso neto, peso bruto, fecha de producción, de vencimiento y probable de arribo, tipo y material de envase.

Se faculta al Senasa para aprobar procedimientos, mediante resolución del órgano de línea competente, que permitan efectuar actividades de vigilancia y control de estos productos desde su importación hasta su uso en campo; adoptando medidas sanitarias, **toxicológicas, eco-toxicológicas, medioambientales y agronómicas**, e imponiendo las correspondientes sanciones, a quienes infrinjan esta disposición.

3. Disponer, respecto de las disposiciones declaradas inconstitucionales en la presente sentencia, una *vacatio sententiae* por un lapso de 1 año contado a partir de su publicación en el diario oficial “*El Peruano*”, plazo que una vez vencido ocasionará que la declaratoria de inconstitucionalidad surta todos sus efectos, eliminándose del ordenamiento jurídico tales disposiciones legales.
4. Declarar **INFUNDADA** la demanda en lo demás que contiene.

Publíquese y notifíquese

SS.

BLUME FORTINI

MIRANDA CANALES

RAMOS NÚÑEZ

LEDESMA NARVÁEZ

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

FERRERO COSTA

PONENTE LEDESMA NARVÁEZ

Lo que certifico:

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXPEDIENTE N° 00011-2015-PI/TC
MÁS DE CINCO MIL CIUDADANOS
Caso de la Importación de Plaguicidas de
Uso Agrícola

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ERNESTO BLUME FORTINI

Si bien concuerdo con declarar **FUNDADA** en parte la demanda por la vulneración del derecho fundamental al medio ambiente sano y equilibrado y del derecho a la protección de la salud; así como con los demás puntos resolutive de la sentencia, considero pertinente realizar algunas precisiones sobre el proceso de inconstitucionalidad, la constitucionalidad, la conceptualización de la figura del análisis de constitucionalidad, así como sobre el ángulo de observación y el eje de preocupación que debe observarse en estos procesos, en orden a dejar establecida mi posición en estos temas.

Mi fundamentación la efectúo de acuerdo al siguiente esquema:

1. El proceso de inconstitucionalidad.
2. La constitucionalidad.
3. Conceptuación de la figura del análisis de constitucionalidad.
4. El eje de preocupación y el ángulo de observación en los procesos de inconstitucionalidad.

A continuación, desarrollo dicho esquema siguiendo la misma numeración temática:

1. El proceso de inconstitucionalidad.

A manera de enmarque doctrinario que permita fijar adecuadamente la posición que corresponde asumir a la Judicatura Constitucional al intervenir en un proceso de inconstitucionalidad, considero necesario hacer una breve referencia a dicho proceso:

1.1 El Proceso Inconstitucionalidad o, más propiamente denominado Proceso Directo de Control Concentrado de la Constitucionalidad, es el proceso paradigma entre los procesos de control de la constitucionalidad en tanto constituye la canalización de la fórmula de heterocomposición más completa y eficaz para anular la normativa infraconstitucional afectada de alguna causal de inconstitucionalidad. Es decir, la normativa incurrida en infracción constitucional. Sea esta infracción de forma, de fondo, directa, indirecta, parcial o total, y, en consecuencia, incompatible con la Constitución. Es un proceso de aseguramiento de la primacía de la Constitución, en cuanto norma suprema y expresión de la voluntad normativa del Poder Constituyente.

1.2 De acuerdo al diseño procedimental ideado por Hans Kelsen, el Proceso Directo de Control Concentrado de la Constitucionalidad tiene como



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXPEDIENTE N° 00011-2015-PI/TC
MÁS DE CINCO MIL CIUDADANOS
Caso de la Importación de Plaguicidas de
Uso Agrícola

características principales el ser un proceso constitucional de instancia única, de carácter cognoscitivo, de enjuiciamiento de la producción normativa del legislador infraconstitucional de primer rango y de carácter hiperpúblico; que, por consiguiente, escapa a las clasificaciones conocidas y se yergue como un proceso especialísimo, atípico y *sui generis*.

- 1.3 Así, es especialísimo, por cuanto es un proceso *ad hoc* y único para el control concentrado de la constitucionalidad, como corresponde a la materia de hiperinterés público que a través de él se controvierte y que canaliza una fórmula de heterocomposición peculiar, frente a un conflicto también peculiar y de marcado interés público, nacido a raíz del cuestionamiento de una norma imputada de inconstitucionalidad. Atípico, en razón de que no se encuadra dentro de la clásica tipología de procesos consagrados en el Derecho Procesal y, además, diferente a los otros procesos constitucionales. *Sui generis*, en razón que combina el interés de la parte accionante con un interés de carácter general, consistente en la fiscalización de la producción normativa infraconstitucional de primer rango para asegurar la supremacía normativa de la Constitución.
- 1.4 El objeto del Proceso Directo del Control Concentrado de la Constitucionalidad es una pretensión procesal de constitucionalidad; esto es, la solicitud de verificar la constitucionalidad de una norma imputada de inconstitucionalidad. Así, esta petición centra la actividad del Tribunal Constitucional en un juicio de constitucionalidad, de tal forma que la cuestionada inconstitucionalidad de la norma recurrida se convierte en requisito procesal de admisibilidad del recurso y cuestión de inconstitucionalidad, y configura lógicamente la cuestión de fondo del proceso que no puede entenderse resuelto con una decisión sobre el fondo más que cuando el Tribunal dilucida la constitucionalidad, o no, de la norma en cuestión.
- 1.5 Por consiguiente, debe quedar aclarado que en el Proceso de Inconstitucionalidad el tema de fondo es determinar si la disposición imputada de inconstitucionalidad infringe o no la normativa constitucional. Es decir, si es compatible con la parte dispositiva propiamente dicha de ella y, además, con los principios, valores, institutos, derechos y demás aspectos que le son inherentes.



2. La constitucionalidad.

En esa línea, lo que debe determinarse es si la disposición infraconstitucional cuestionada está impregnada o no de constitucionalidad, por lo que resulta necesario formular su conceptualización.

Al respecto, afirmo que la constitucionalidad es un vínculo de armonía y concordancia plena entre la Constitución y las demás normas que conforman el sistema jurídico que aquella diseña; tanto en cuanto al fondo como a la forma. Es una suerte de cordón umbilical que conecta o une los postulados constitucionales con sus respectivos correlatos normativos, en sus diversos niveles de especificidad; siendo consustancial al proceso de implementación constitucional e imprescindible para la compatibilidad y coherencia del sistema jurídico

3. Conceptuación de la figura del análisis de constitucionalidad.

Asumido ya un concepto de constitucionalidad, toca hacer referencia al denominado análisis de constitucionalidad, respecto del cual es menester puntualizar lo siguiente:

- 3.1 Todo análisis de constitucionalidad presupone un proceso de cotejo o de comparación abstracta entre la norma o conjunto de normas objetadas como inconstitucionales y lo dispuesto de modo expreso por la norma constitucional. Por consiguiente, lo que corresponde hacer al Juez Constitucional en el Proceso de Inconstitucionalidad es comparar, desde el punto de vista estrictamente normativo, si la disposición impugnada colisiona o no con la Constitución; o, en todo caso, si la desborda, desnaturaliza, dismantela, transgrede o entra en pugna con ella. Esa y no otra es la labor del Juez Constitucional en este tipo de procesos. Se trata, lo enfatizo, de garantizar la primacía normativa de la Norma Suprema.
- 3.2 A tales efectos y con la finalidad de detectar si una norma resulta o no contraria con la Constitución, nuestro Código Procesal Constitucional, establece ciertas clases de infracciones, las que en buena cuenta nos permiten distinguir entre inconstitucionalidad por el fondo o por la forma, inconstitucionalidad total o parcial, e inconstitucionalidad directa e indirecta.
- 3.3 En lo que respecta al primer grupo de infracciones, conviene precisar que lo que se denomina como inconstitucionalidad por el fondo, se presenta cuando la contraposición entre lo que determina la Constitución y lo que establece la ley, resulta frontal o evidente. Es decir, el mensaje normativo



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXPEDIENTE N° 00011-2015-PI/TC
MÁS DE CINCO MIL CIUDADANOS
Caso de la Importación de Plaguicidas de
Uso Agrícola

entre norma suprema y norma de inferior jerarquía es opuesto y por tanto la inconstitucionalidad es manifiesta por donde quiera que se le mire.

- 3.4 La inconstitucionalidad en cambio, es por la forma, cuando la norma objeto de impugnación, independientemente de su compatibilidad con el contenido material de la Constitución, ha sido elaborada prescindiendo de las pautas procedimentales o del modo de producción normativa establecido en la Constitución. Se trata en otras palabras de una inconstitucionalidad que no repara en los contenidos de la norma sino en su proceso de elaboración y la compatibilidad o no del mismo con lo establecido en la Norma Fundamental.
- 3.5 En lo que atañe al segundo grupo de infracciones, cabe afirmar que la llamada inconstitucionalidad total es aquella que se presenta cuando todos los contenidos de la norma impugnada infringen a la Constitución y, por tanto, deben ser expectorados del orden jurídico.
- 3.6 La inconstitucionalidad es parcial, cuando, examinados los diversos contenidos de la norma impugnada, se detecta, que solo algunos se encuentran viciados de inconstitucionalidad. La determinación de esos contenidos, sin embargo puede variar en intensidad. A veces puede tratarse de una buena parte del mensaje normativo, en ocasiones solo de una frase o, en otras, solo de una palabra.
- 3.7 El tercer grupo de infracciones, referidas a la inconstitucionalidad directa e indirecta, responde a una clasificación relativamente novedosa, y aún embrionariamente trabajada por nuestra jurisprudencia, para cuyo entendimiento es necesario echar mano del moderno concepto de bloque de constitucionalidad, el cual hace referencia al parámetro jurídico constituido por la Constitución como norma suprema del Estado y por las normas jurídicas que le otorgan desarrollo inmediato (leyes orgánicas, leyes de desarrollo de los derechos fundamentales, tratados internacionales de derechos humanos, etc.). Dicho parámetro resulta particularmente importante en ordenamientos donde la determinación de lo que es o no constitucional, no se agota en la norma formalmente constitucional, sino que se proyecta sobre aquel entramado normativo donde es posible encontrar desarrollos constitucionales extensivos.
- 3.8 En tal sentido la inconstitucionalidad directa es aquella donde la determinación de la colisión normativa se verifica en el contraste producido entre la Constitución y la norma objeto de impugnación. Se trata pues, de un choque frontal entre dos normas con mensajes de suyo distintos.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXPEDIENTE N° 00011-2015-PI/TC
MÁS DE CINCO MIL CIUDADANOS
Caso de la Importación de Plaguicidas de
Uso Agrícola

3.9 En cambio en la inconstitucionalidad indirecta la colisión se verifica entre la norma objeto de impugnación y los contenidos de una típica norma de desarrollo constitucional. Lo inconstitucional, no se determina pues a la luz de lo que la norma constitucional directamente establece sino en el contexto de lo que una de sus normas de desarrollo representa.

4. El eje de preocupación y el ángulo de observación en los procesos de inconstitucionalidad.

Teniendo en cuenta lo explicitado, debo formular las siguientes precisiones en cuanto a lo que considero debe ser el eje de preocupación y el ángulo de observación en los procesos de inconstitucionalidad:

4.1 En estos procesos, al igual que en los que se cautelan los derechos fundamentales, se pueden presentar dos situaciones que, a mi parecer, no se condicen con la impartición de una Justicia Constitucional garantista y finalista, que es la que debe llevar a cabo nuestro Tribunal Constitucional.

Tales situaciones, que percibo distorsionantes de la más alta judicatura constitucional nacional, las describo así:

- Primera distorsión: variación del eje de preocupación que corresponde asumir al Juez Constitucional cuando resuelve una controversia constitucional; y
- Segunda distorsión: variación del ángulo de observación desde el que el Juez Constitucional debe analizar la problemática materia de examen en el proceso constitucional en que intervenga.

4.2 La primera situación de distorsión consiste en que el eje de preocupación no sea el de garantizar la primacía de la Constitución que se alega afectada por infracciones normativas infraconstitucionales; sino que sean otros ejes los que priman, tales como, por ejemplo, el equilibrio presupuestal, el ordenamiento en la contratación pública, la lucha anticorrupción, los alcances mediáticos de la decisión o los efectos producidos en el terreno fáctico, entre otros, los cuales si bien son importantes, no deben constituirse en la preocupación primordial del Juez Constitucional y, menos aún, determinante para orientar su veredicto, ya que en puridad escapan a sus competencias y distraen, obstaculizan y distorsionan el enfoque que le corresponde asumir en armonía con los fines esenciales de los procesos constitucionales regulados en los artículos 200° y 202° de la Carta



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXPEDIENTE N° 00011-2015-PI/TC
MÁS DE CINCO MIL CIUDADANOS
Caso de la Importación de Plaguicidas de
Uso Agrícola

Fundamental de la República; fines que, con claridad y contundencia, desarrolla el artículo 2° del Código Procesal Constitucional en los términos siguientes: “Son fines esenciales de los procesos constitucionales garantizar la primacía de la Constitución y la vigencia efectiva de los derechos constitucionales.”

- 4.3 La segunda situación de distorsión consiste en que el ángulo de observación no sea dado a partir de la Constitución y de los valores, principios, instituciones, derechos, normas y demás aspectos que ella encierra -es decir, de la voluntad y expresión normativa del Poder Constituyente-, lo cual significa que el Juez Constitucional, asido (léase cogido o sostenido) de un enfoque constitucionalizado y recogiendo el *telos* constitucional -la inspiración, la filosofía, la lógica y la racionalidad del Constituyente- debe realizar el análisis de la materia controvertida, para lograr los acotados fines esenciales de los procesos constitucionales, a través de un accionar consecuente con el carácter de supremo intérprete de la Constitución y de toda la normativa conformante del sistema jurídico nacional, que detenta el colegiado que integra; sino que, por el contrario, el ángulo de observación se ha dado básicamente a partir de la ley -es decir, de la voluntad y expresión normativa del Poder Constituido-.
- 4.4 Esta segunda distorsión conlleva, lamentablemente, que el Poder Constituido termine primando sobre el Poder Constituyente y que el Tribunal Constitucional, que es el órgano autónomo e independiente encargado de la defensa de la Constitución, de la expresión normativa del Poder Constituyente, termine defendiendo al Poder Constituido y desnaturalizando su función con una visión llanamente legalista y huérfana de un enfoque constitucional. Y, en otros casos, inspirada en enfoques, inquietudes o dimensiones ajenos a lo estrictamente constitucional.
- 4.5 Por ello, como Jueces Constitucionales debemos operar con suma cautela al momento de impartir Justicia Constitucional, sin descuidar en ningún momento el eje de preocupación y el ángulo de observación que informa a cada uno de los procesos constitucionales. En este caso, al proceso de inconstitucionalidad.

S.

BLUME FORTINI

Lo que certifico:

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP N° 00011-2015-PI/TC

MAS DE CINCO MIL
CIUDADANOS

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO MIRANDA CANALES

En el presente caso si bien me encuentro de acuerdo con el fallo, considero necesario realizar algunas precisiones:

1. La exoneración del dictamen de la Comisión del Congreso es una potestad excepcional, como lo establece el artículo 105 de la Constitución. Así también, este Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente 0006-2008-PI/TC ha señalado lo siguiente:



21. En las normas citadas se admite la posibilidad de que se aprueben exoneraciones por parte de la Junta de Portavoces, sujetas a que se realicen en la oportunidad procedimental adecuada y con el número de votos requerido. Sobre ello, el Tribunal Constitucional ha precisado que este mecanismo no debe ser aplicado de manera generalizada, ya que, de lo contrario, "se convierte en los hechos en el procedimiento legislativo regular. Si bien la potestad de establecer exoneraciones por parte de la Junta de Portavoces es discrecional, ello no implica que pueda ser usada de modo arbitrario" (Sentencia 00012-2018-PI y 00013-2018-PI, fundamento 34), especialmente tratándose de una reforma constitucional. En buena cuenta, esta clase de prácticas podrían terminar por tergiversar la finalidad del artículo 105 de la Constitución.

2. Por ello, considero que el hecho que la ponencia avale la exoneración del dictamen de la Comisión de Salud, así como el plazo del dictamen de la Comisión Agraria constituye un supuesto extremo, que responde no solo por la alta votación obtenida para la exoneración, sino también por la urgencia en emitir la disposición normativa cuestionada, dada la importancia del tema que es objeto de regulación (tratamiento de plaguicidas).
3. Por otro lado, desde mi punto de vista, los fundamentos 87 a 111, si bien permiten ilustrar el tema, no son relevantes directamente para analizar la constitucionalidad de la disposición cuestionada, por lo que considero que deben ser suprimidos.
4. Considero también que la ponencia no analiza adecuadamente la pretensión referida al incumplimiento del artículo 55 de la Constitución, referida a que se habría obviado la Decisión 759 así como el pronunciamiento del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. Y es que, el artículo 55 de la Constitución señala que "los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional". No se cuestiona que el tratado de la CAN tenga rango constitucional o no, sino su incumplimiento, lo que sí tiene contenido constitucional.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP N° 00011-2015-PI/TC

MAS DE CINCO MIL
CIUDADANOS

5. En ese sentido, considero que no se ha producido el incumplimiento de la sentencia recaída en el Proceso 05-AI-2008—y, por lo tanto, de la Decisión 436—. Ello, en razón a lo alegado por el demandado, en el sentido de que el Estado peruano comunicó que iba a suspender la aplicación de la Decisión 436 y de la Resolución 630 a partir del 9 de mayo del 2014, esto es, antes de la entrada en vigencia de la Ley 30190. Asimismo, el plazo de suspensión de la Decisión 436 fue extendido por la Decisión 802 hasta el 30 de abril de 2015. Pero, además, el 24 de abril de 2015, la Comisión de la Comunidad Andina emitió la Decisión 804, por la que se modificó la Decisión 436 en lo que se refiere a los requisitos para la importación de PQUA, por lo que estos últimos ya no resultan aplicables a la importación de PQUA para consumo propio, como fue exigido en el Proceso 05-AI-2008 a cargo del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. De esta manera, tampoco se advierte una vulneración del artículo 55 de la Constitución.

S.

MIRANDA CANALES

Lo que certifico:

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Exp N° 00011-2015-PI/TC
Caso de la importación de plaguicidas
químicos de uso agrícola

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Coincido con lo señalado por mis colegas magistrados, pero debo agregar a lo expuesto, lo siguiente:

Sobre el déficit de deliberación

1. A efectos de expresar con mayor claridad mi parecer en torno a los vicios de deliberación, resulta necesario realizar algunas precisiones en torno a la naturaleza de lo que se ha mencionado en este punto.
2. Sobre el particular, se hace necesario precisar que las alegaciones realizadas en torno a la exoneración de los trámites, o del íter legislativo habitual que debía seguir la aprobación de norma cuestionada, aluden en realidad a déficits de deliberación y reflexión, los cuales, más aun si partimos de un sistema de Congreso unicameral como el vigente en el caso peruano, no deberían ser considerados tan solo como vicios "de forma" o, dicho con otras palabras, como un mero incumplimiento de previsiones procedimentales o del tramitaciones formales.
3. Por el contrario, estos déficits constituyen graves infracciones que lesionan el principio democrático consagrado en la Constitución, lo cual va bastante más allá de muy respetables alegaciones formales. Es por ello, y no solo por cuestiones de tramitación, que la contravención de tales parámetros debe tener como directa consecuencia que una norma con rango legal, que haya sido emitida incurriendo en los referidos déficits, deba ser considerada como inconstitucional.
4. La existencia o no de un déficit de este tipo no solo encierra una consideración democrática, sino que se proyecta metodológicamente a una forma distinta de abordar el análisis del caso. Y es que el déficit de deliberación no siempre podrá apreciarse a partir del análisis punto por punto de cada lesión de los principios invocados, sino que se hará necesaria una valoración en conjunto de los hechos para apreciar si existe o no un déficit de deliberación.
5. En ese sentido, es importante recordar que, entre sus contenidos o subprincipios se encuentran, entre otros, el principio mayoritario (o de respeto a la decisión o al gobierno de las mayorías); el principio pluralista (que se alude, entre otras posibilidades, a la representación proporcional, a la desconcentración del poder o a la prohibición de regímenes de partido único, etc.); el principio de respeto a las minorías (o de "respeto a los derechos de las minorías", el cual representa un límite de innegable relevancia para el principio mayoritario y es lo que suele llamarse como "democracia sustantiva"); el principio de alternancia (referido al



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Exp N° 00011-2015-PI/TC
Caso de la importación de plaguicidas
químicos de uso agrícola

aseguramiento de elecciones periódicas o de régimen competitivo de elecciones, por ejemplo); y el principio deliberativo (que implica que la democracia va más allá del "momento del voto", sino que es una "cultura" o "forma de vida", lo cual involucra la discusión abierta e inclusiva de los asuntos públicos, la necesidad de ofrecer razones y espacios de deliberación o reflexión para la toma de decisiones, la existencia de mecanismos de fiscalización y control del poder, etc.). En cuanto al análisis de inconstitucionalidad por la forma, debo precisar que si de un análisis de déficits de deliberación se trata, es necesario afrontar el mismo de forma conjunta de modo que todas aquellas lesiones de menor relevancia en el procedimiento parlamentario se observen en su debido contexto.

6. Volviendo entonces al sustento y alcances de a los vicios deliberativos que aquí estoy reseñando, conviene anotar que estos se relacionan directamente con, valga la redundancia, el componente deliberativo del principio democrático. Tales vicios, entonces, solo podrían ser considerados como meramente "formales" desde concepciones ritualistas o mayoritaristas de democracia, conforme a las cuales la democracia equivale a la imposición de la voluntad política de las mayorías, tal vez siguiendo las formalidades previstas al respecto, pero sin necesidad de ofrecer razones o de argumentar, ni de generar espacios de discusión o de intercambio de ideas, ni de contar con mecanismos de reflexión o de revisión de lo que se decide (en este sentido, se tratarían de concepciones que solo atienden al "principio de mayoría").
7. Efectivamente, y para las concepciones mayoritaristas de democracia, únicamente bastaría con tener los votos suficientes para tomar una decisión. Sin embargo, y por el contrario, en el marco del Estado Constitucional contemporáneo, hoy la legitimidad de las decisiones públicas se entiende basada en las razones que se ofrecen a favor de estas y no en la sola imposición del poder. Por ende, incluso bien puede y hasta corresponde hablar ahora de un "giro argumentativo" o "deliberativo" en la concepción de la democracia.
8. Este giro se encuentra directamente relacionado por cierto, y entre otros factores, al principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad, el cual ha sido ampliamente desarrollado y aplicado en la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional peruano (SSTC 00090-2004-AA, f. j. 12; 03864-2014-PA, f. j. 32; 4101-2017-PA, f. j. 20; 5811-2015-HC, f. j. 42; STC 06167-2005-HC, f. j. 30; 01803-2004-AA, f. j. 12-14), y también con las previsiones constitucionales que señalan que la persona humana es el fundamento y el límite último para el poder político (artículo 1 de la Constitución); o con las prescripciones constitucionales que resaltan la naturaleza limitada del poder político (artículo 45 de la Constitución). En efecto, y de lo anterior, se desprende con claridad que, en el marco del Estado Constitucional, el poder político no puede actuar de manera



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Exp N° 00011-2015-PI/TC
Caso de la importación de plaguicidas
químicos de uso agrícola

arbitraria, sino que tiene el deber de motivar o justificar sus decisiones, y no puede simplemente imponerlas.

9. En el sentido expuesto, es claro que motivar significa dar razones, es decir, argumentar. Y argumentar implica, asimismo, deliberar o, lo que es igual, la posibilidad de intercambiar razones o argumentos relacionados con la decisión que va a tomar. Estas razones que deben brindarse ciertamente, se encuentran relacionadas con la "legitimidad" de los actos de poder, elemento importante y hoy imprescindible, el cual va más allá de la aislada "legalidad" o la "autoridad formal". Así, es claro que, en el marco del constitucionalismo contemporáneo, los actos estatales —como lo es la aprobación de una ley o de una resolución legislativa— deben ser "legales", pero deben también ser "legítimos". Deben emanar de una autoridad competente, y a la vez, encontrarse justificados. En otras palabras, deben tener en cuenta tanto las exigencias vinculadas con su "vigencia" ("formal") como con su "validez" ("material")
10. En este sentido, además, en un pronunciamiento reciente, este Tribunal ha destacado la importancia de la deliberación en el marco de los procesos de toma de decisiones y, en particular, de la toma de decisiones en el seno del Congreso de la República. Así, en la STC Exp. N° 00006-2017-P1 (en la que se declaró inconstitucional la llamada "Ley Antitransfuguismo"), se sostuvo que:
 - "3. La democracia representativa, que se presenta en un contexto de pluralismo, contrasta con la noción del liberalismo decimonónico, el cual enfatiza la dimensión homogénea de las sociedades. Este pluralismo ideológico, social, cultural y económico, que es la suma de intereses particulares, debe ser traducido en planteamientos políticos y jurídicos que puedan reflejarse en actuaciones estatales, a fin de hacerlos compatibles con los valores constitucionales. Para ello, es necesario un proceso de deliberación que permita tomar en cuenta esta mixtura de ideas y su compatibilidad con la Constitución.
 4. Uno de los espacios idóneos y predominantes para materializar dicho proceso de deliberación es el Congreso. En efecto, este es un auténtico órgano deliberante. Es el espacio donde se resuelven las tensiones y desacuerdos que surgen de la propia realidad plural que determina y enmarca las relaciones jurídicas y políticas. No obstante, el proceso deliberativo no debe ser confundido con las actividades que pretenden dar apariencia de deliberación. Y es que aquellos procesos en los que solo se enfatice el proceso de contabilizar votos distan mucho de ser procesos deliberativos. La cuantificación de votos ha de ser, en todo caso, el resultado de las deliberaciones, en donde sean las razones de peso las que precedan al conteo de votos, de manera que dicho elemento no sea el determinante, sino las razones que se encuentran detrás de los mismos. Esta clase de deliberaciones,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Exp N° 00011-2015-PI/TC
Caso de la importación de plaguicidas
químicos de uso agrícola

y no los votos en sí, son los que brindan legitimidad a una decisión y a la entidad que las emite.

5. Ahora bien, el proceso de deliberación sirve para el intercambio de información, así como colabora en la toma de decisiones. Sin embargo, ello no supone que mediante la deliberación se alcance necesariamente un contexto de certidumbre, pues en ocasiones las decisiones políticas son tomadas con diferentes grados de discrecionalidad. De este modo, la deliberación se erige como un proceso indispensable para poder enriquecer el debate no solo en cuanto a lo referido a la información que se pueda brindar, sino también en cuanto a perspectivas y enfoques. Y es que es la calidad del proceso deliberativo la que legitima la función legislativa, de ahí que se afirme que una norma jurídica se legitima como resultado de la deliberación general y no de la voluntad general".

11. De este modo, es claro pues que la legitimidad, e incluso si cabe hablar de ello, la dignidad democrática de las decisiones políticas, y en especial de las legislativas, depende de que hayan sido producto de un intercambio de razones públicas encaminadas a conformar una decisión, y no de la pura imposición de la voluntad de las autoridades.
12. En este sentido, también puede afirmarse que en el ámbito de la toma de decisiones una deliberación robusta hace posible que se expresen las diferentes opiniones, creencias o cosmovisiones existentes en una comunidad (plural); que las diferentes voces, incluyendo la de aquellos que se encuentren directamente en situación de violación o amenaza de violación, así como las de los sujetos y colectivos que se encuentren en situación de debilidad, puedan ser escuchadas (inclusión); que la adopción de las medidas o decisiones políticas respondan a razones, y no a puras motivaciones subjetivas, irracionales o arbitrarias (racionalización); que las decisiones se amparen en las mejores razones posibles, las que surjan precisamente de un debate abierto, amplio e incluyente (justificación); y, finalmente, que los argumentos que se ofrezcan sean razones públicas, en el sentido de que sean unas que puedan ser explicitadas (no deben tratarse de razones subrepticias o inicuas) y que puedan ser aceptadas por todos como legítimas (publicación). En suma, entonces, una deliberación robusta se caracteriza por ser plural, inclusiva, racional, y tendiente a acoger las mejores justificaciones, las cuales deben tener un carácter público.

Sobre el control de políticas públicas por parte del Tribunal Constitucional

13. Las políticas públicas, en tanto que conjunto de medidas o acciones organizadas, dirigidas a alcanzar un fin valioso, involucran el ejercicio de competencias por parte de los poderes públicos, y pueden estar referidas, por ejemplo, a su diseño, ejecución, evaluación y control. Cuando dichas políticas públicas se refieren a la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Exp N° 00011-2015-PI/TC
Caso de la importación de plaguicidas
químicos de uso agrícola

protección y promoción de derechos fundamentales, de ellas además puede predicarse que tienen un doble carácter: por una parte, un alcance subjetivo, referido al respeto u optimización de los derechos fundamentales de cada persona, y a la vez uno objetivo, vinculado con el deber estatal de organizar todas las estructuras públicas asegurándose las condiciones para el libre y pleno ejercicio de los derechos promovidos.

14. Al respecto, el Tribunal Constitucional tiene resuelto precisamente que “las políticas públicas que debe llevar a cabo un Estado exigen, desde promover la existencia de medios organizacionales [...] pasando por medios procedimentales e incluso legales, orientados a prevenir, investigar y reparar actos violatorios” de derechos fundamentales (STC Exp. n.º 01776-2004-AA, f. j. 40). En similar sentido, la Corte Interamericana en el caso “Campo algodónero” (caso González y otras contra México, párr. 282) sostuvo que, para el caso concreto, “la ausencia de una política general” constituyó “una falta del Estado en el cumplimiento general de su obligación de prevención”.
15. Ahora bien, pese a ser claro que en nombre de la tutela adecuada de los derechos deben formularse políticas institucionales, también es cierto que su elaboración y cumplimiento plantean diversos retos. Por ejemplo, que todas las políticas estatales no puedan cumplirse al mismo tiempo, debido a la limitada disponibilidad de recursos y a la creciente cantidad de necesidades y exigencias sociales, por lo cual se plantea la progresiva adopción de medidas apropiadas, con el objeto es alcanzar de manera paulatina la plena efectividad de los derechos que cuentan con una dimensión prestacional, como son por excelencia los derechos sociales.
16. Al respecto, suele entenderse que la forma en que estos derechos son realizados, o en otras palabras, la manera en la que deben ser implementadas las políticas públicas en materia de este tipo de derechos, es un asunto propio de los poderes públicos, quienes no solo son las entidades constitucionalmente competentes para tomar esas decisiones, sino quienes se encuentran asimismo en una mejor posición para decidir sobre la oportunidad, la conveniencia, la legitimidad social y política, así como corrección técnica de las medidas o acciones que deben llevarse a cabo.
17. Ahora bien, de lo anterior no se desprende que los jueces constitucionales no deban asumir ningún rol en la concreción de los derechos prestacionales o sociales, de cara a lograr su vigencia efectiva.
18. Como el Tribunal Constitucional ya ha tenido ocasión de esclarecer en diversas ocasiones (por todas: STC Exp. n.º 0014-2014-PI y otros (acumulados), y STC Exp. n.º 03228-2012-AA) que, en su condición de órgano llamado a garantizar la supremacía normativa de la Constitución y de los derechos fundamentales, se encuentra habilitado para controlar las políticas públicas adoptadas por los órganos competentes, de manera más clara cuando estás responden (o debieran responder) a la satisfacción de derechos sociales.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Exp N° 00011-2015-PI/TC
Caso de la importación de plaguicidas
químicos de uso agrícola

19. Ahora bien, es claro que al órgano de control de la constitucionalidad, en principio, no le corresponde participar en el diseño de las políticas públicas, ni decidir cuál opción es más adecuada que otra, no le corresponde priorizar metas ni fijar cuestiones de conveniencia u oportunidad.
20. Como es obvio, a la judicatura constitucional no le corresponde suplir al legislador o a la autoridad administrativa en la definición de las políticas públicas, pues ello significaría afectar las competencias deliberativas y técnicas de los mencionados órganos en la formulación e implementación de dichas políticas.
21. Ahora bien, siendo claro que es una exigencia constitucional controlar las políticas públicas orientadas a la satisfacción de los derechos sociales y prestacionales, queda aún pendiente precisar cuáles son los alcances de dicho control, de tal forma que los tribunales no excedan sus competencias y la legitimidad de la que están especialmente investidos.
22. En este orden de ideas, la intervención de la judicatura constitucional se justifica en un marco respetuoso del principio democrático, el cual no puede estar orientado a exigir por ejemplo que, con independencia de las circunstancias, se encuentren satisfechos de una vez por todas todos los componentes del derecho prestacional, ni a exigir perentoriamente específicas y exclusivas formas de satisfacción o promoción. No le corresponde, en este sentido, fijar directivamente el desarrollo y contenido de las políticas públicas.
23. En sentido contrario, lo que le corresponde es verificar si, por ejemplo, se viene dando una dinámica de progresividad, examinar si las autoridades políticas han desatendido sus obligaciones constitucionalmente establecidas de llevar adelante políticas o acciones orientadas a realizar el derecho a la salud, o tal vez fijar algunos estándares mínimos de adecuación o aceptabilidad.
24. En este sentido, el Tribunal Constitucional previamente ha afirmado que “[...] ante cuestionamientos de que una norma con rango de ley –que diseña e implementa determinadas políticas públicas– haya violentado una ‘norma directriz’ de la Constitución, este Tribunal se siente en la necesidad de advertir que la declaración de invalidez de esta solo será admisible en aquellos casos en los que las acciones implementadas contravengan manifiestamente la promoción del objetivo colectivo señalado por la Constitución, o cuando las acciones adoptadas constituyan medios absolutamente inidóneos para procurar en algún grado el objetivo identificado por la Constitución y se encuentren, a su vez, prohibidos por otras “normas directrices” que anida la misma Ley Fundamental. Puesto que en el ámbito de la justicia constitucional no está en cuestión la corrección o eficacia de la medida empleada, bastará que la norma enjuiciada no incurra en cualesquiera de los supuestos a los que acabamos de hacer referencia, para declarar su validez” (STC 00021-2010-AI/TC, FJ 71).
25. Igualmente, en la STC Exp. n.º 00033-2010-PI/TC, el máximo órgano de interpretación constitucional estableció enfáticamente que, debido a que el *deber*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Exp N° 00011-2015-PI/TC
Caso de la importación de plaguicidas
químicos de uso agrícola

de progresividad en la satisfacción de los derechos sociales requiere la formulación de políticas públicas adecuadas por parte del Estado, si bien no puede controlarse constitucionalmente el contenido de dichas políticas, cuando menos sí *pueden* evaluarse jurídicamente la *forma* que adquieren dichas políticas o los *requisitos* que se deben cumplir para ser consideradas como constitucionalmente adecuadas. Efectivamente, en dicha oportunidad este Tribunal señaló que:

26. “[E]l Tribunal recuerda que aun cuando las formas o medios empleados para avanzar en la cobertura de aseguramiento de los afiliados independientes de EsSalud constituye un asunto que corresponde elegir y definir a las autoridades políticas y administrativas competentes, ello no priva de la competencia de los Tribunales para controlar el cumplimiento o la eficacia del deber de progresividad: i) en primer lugar, verificando la existencia de planes concretos, debidamente estructurados, que se encuentren dirigidos a lograr la ampliación progresiva de la cobertura de salud de los afiliados independientes de ESSalud; ii) en segundo lugar, controlando la realización de acciones concretas dirigidas a llevar dicho plan o programa al plano de realidad, puesto que una prolongación indefinida en la ejecución de dicha política afecta la eficacia del deber de progresividad ; iii) en tercer lugar, evaluando que dichos planes hayan sido diseñados respetando un enfoque de derechos fundamentales, esto es, que tomen en cuenta los niveles de protección mínimo de los derechos y la protección de poblaciones especialmente vulnerables; iv) en cuarto lugar, examinando la inclusión de indicadores de evaluación de los programas y la transparencia en la rendición de cuentas, de modo que pueda verificarse, como lo exige el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que el Estado ha destinado “hasta el máximo de los recursos disponibles” para lograr progresivamente la satisfacción del derecho; y, finalmente, v) controlando si en la elaboración y seguimiento de dicha política se han brindado espacios de participación para la intervención y control de los ciudadanos, especialmente de los grupos involucrados en dichas medidas.
27. Por tanto, aún cuando las autoridades políticas gocen de un amplio margen de acción en la fijación de medios para la consecución de un nivel adecuado de disfrute del derecho de acceso a los servicios de salud, existen ciertos requerimientos mínimos que las autoridades deben cumplir y que es obligación de los jueces y tribunales controlar.
28. En realidades socialmente desestructuradas como las nuestras, en donde la exclusión del goce de los derechos para un amplio sector de ésta se encuentra largamente asentada, es tarea de este Tribunal impulsar, corregir o encaminar el accionar de dichas autoridades, a fin de evitar graves estados de insatisfacción de necesidades básicas, que atenten directamente contra el principio de dignidad humana y el carácter normativo de la Constitución”.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Exp N° 00011-2015-PI/TC
Caso de la importación de plaguicidas
químicos de uso agrícola

29. Recientemente, y ya de modo más sistemático, este Tribunal ha planteado las pautas o criterios que deben tenerse en cuenta para el control constitucional de las políticas públicas, si bien para un caso referido a la tutela del derecho a la salud (STC Exp. n.º 03228-2012-PA/TC, f. j. 39).

30. Sobre esa base, y a partir de lo que podemos denominar como test deferente o mínimo para el control constitucional de las políticas públicas, precisamos que la judicatura constitucional es competente para evaluar, lo siguiente:

- a. Déficit de existencia: si se ha obviado la formulación de un plan o política que enfrente determinado problema relativo a la salud.
- b. Déficit de ejecución: si no se han realizado o materializado efectivamente los planes adecuadamente formulados.
- c. Déficit de consideración suficiente: en caso se haya desatendido las dimensiones o principios relevantes del derecho a la salud en la formulación o implementación de las políticas públicas pertinentes.
- d. Déficit de respeto suficiente: que, a diferencia de los déficits de consideración, aluden a trasgresiones graves o manifiestas del derecho a la salud. Los déficits de respeto suficiente, a su vez, pueden ser déficits de violación manifiesta, en caso se haya establecido políticas claramente contrarias a los principios que rigen el derecho a la salud; déficits de razonabilidad, si se han adoptado de medidas claramente inconducentes; y déficits de protección básica o elemental, con respecto a políticas insuficientes para el cumplimiento de determinados objetivos prioritarios de la salud.
- e. Déficit de confrontación de problemas estructurales en salud: en caso no se haya enfrentado asuntos que impiden la ejecución efectiva de las políticas públicas y terminen generando resultados negativos en la salud. Estos, entre otros, pueden ser déficits de participación política, si se ha adoptado una política pública en salud sin permitir la participación de la sociedad civil o de los directamente afectados por ella; déficits de transparencia, si no existe información pública actual y accesible sobre las políticas públicas y su ejecución; déficits de control, si no se han establecido o implementado debidamente formas supervisión o mecanismos de rendición de cuentas respecto a las políticas implementadas; déficits de evaluación de impacto, si se ha procedido sin establecer líneas de base o indicadores con enfoque de derechos que permitan evaluar los impactos de la política pública en el goce efectivo del derecho a la salud.

31. Este, como puede apreciarse, es un test mínimo o formal, en la medida que restringe la actividad de control constitucional tan solo a estos estándares básicos, sin que quepa a la judicatura constitucional fijar de inicio, y con carácter



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Exp N° 00011-2015-PI/TC
Caso de la importación de plaguicidas
químicos de uso agrícola

perentorio, el contenido y desarrollo específico o máximo que le correspondería tener a las políticas públicas que son objeto de evaluación. Ahora bien, es claro que las situaciones de omisión y renuencia deberán evaluarse caso a caso, correspondiendo seguramente adoptar en algún contexto fórmulas que contengan plazos y metas, así como efectos en caso de incumplimiento.

32. Asimismo, podemos señalar que estamos ante un test de déficits, en la medida que básicamente se pretende evaluar el incumplimiento o el cumplimiento deficiente de los estándares arriba planteados, mas no los exactos contornos ni los posibles alcances de las políticas institucionales bajo examen.

33. Se trata, por último, de un test deferente con los actores institucionales más directamente involucrados con el establecimiento y la concreción de las políticas públicas, que tiende a ser respetuoso de las competencias constitucionales propias y ajenas, y sin claudicar en la tarea de realizar un control exigente, dirigido a la satisfacción de los derechos sociales o prestacionales.

S.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Elvira Espinosa Saldaña

Lo que certifico:


Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Exp. 011-2015-PI/TC
Caso de importación de
plaguicidas químicos
de uso Agrícola

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO FERRERO COSTA

Con el mayor respeto por la posición de mis colegas magistrados, emito el presente fundamento de voto por las siguientes consideraciones.

Comparto la ponencia cuando estima la demanda por considerar que determinados extremos del artículo 3 de la Ley 30190 vulneran "el derecho fundamental al medio ambiente sano y equilibrado y, también, el derecho a la protección de salud" (fundamento 252).

Sin embargo, me aparto de la ponencia cuando también señala el agravio al "derecho a la alimentación" (cfr. fundamentos 115, 161, 174, entre otros), ya que no lo encuentro pertinente al caso. Y respecto al mencionado derecho, me remito a lo que dije en el voto singular conjunto con el magistrado Sardón de Taboada en el Exp. 01470-2016-HC/TC.

S.

FERRERO COSTA

Lo que certifico:

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00011-2015-PI/TC

MÁS DE CINCO MIL CIUDADANOS

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

No concuerdo con la sentencia de mayoría, que declara inconstitucional la parte final del primer párrafo y todo el segundo párrafo del artículo 3 de la Ley 30190. Este dispositivo permite la importación directa de plaguicidas químicos de uso agrícola por parte de los productores agrarios, individual o colectivamente, siempre que sea para consumo propio.

Dicha importación no es libérrima. Requiere la presentación de una declaración jurada que contenga, entre otros datos, el nombre comercial del producto a importar y su *ingrediente activo*. Este debe haber sido evaluado previamente por el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (Senasa) con fines de registro.

Los plaguicidas están compuestos por *ingredientes activos* —que ejercen su acción directamente— y por ingredientes auxiliares. Estos son conocidos como ingredientes inertes o aditivos —solventes, odorizantes, colorantes, entre otros. Cumplen funciones como dispersar el producto, atraer la plaga, etcétera.

Conforme a la normativa hasta ahora vigente, los productos a importar pueden tener formulaciones distintas a los registrados anteriormente; es decir, los ingredientes inertes pueden variar de producto a producto y no requieren ser registrados ante Senasa. Solo se exige que los *ingredientes activos* hayan sido sometidos a evaluación siempre.

La sentencia de mayoría considera que esto es inconstitucional, pues no basta con la evaluación y registro previos que realiza Senasa de los *ingredientes activos*. Según la sentencia, es necesario registrar el producto final, es decir, evaluar también los ingredientes inertes. No hacerlo, añade, vulnera los derechos fundamentales al ambiente equilibrado y a la salud.

Para llegar a semejante conclusión, recurre a diversos informes técnicos que acreditarían el impacto de los *ingredientes inertes* en el ambiente y la salud. Así, en sus fundamentos 95 al 101, la sentencia hace referencia al Informe del monitoreo de contaminantes químicos en alimentos agropecuarios primarios 2017, elaborado por Senasa.

Las muestras de alimentos calificadas en este Informe como *no conformes* hacen referencia a reportes de residuos químicos, metales pesados y micotoxinas que superaron o no tienen fijado el Límite Máximo para Residuos de Plaguicidas o no están autorizados para su uso en el alimento evaluado.

Entre las conclusiones del Informe citadas por la sentencia se encuentran datos que, *a priori*, pueden generar alarma: de las 761 muestras de alimentos de origen vegetal ana-



AL CONSTITUCIONAL

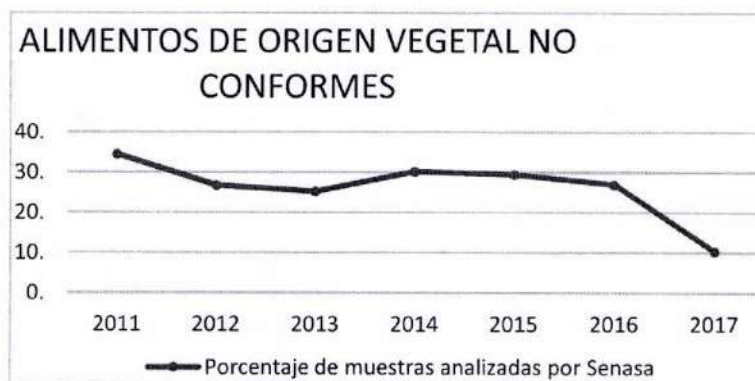


EXP. N.º 00011-2015-PI/TC

MÁS DE CINCO MIL CIUDADANOS

lizadas, el 10.38 % fueron *no conformes*. Esta información, empero, es incompleta. Senasa ha elaborado siete (7) informes de este tipo desde el 2011.

Sus resultados sobre alimentos de origen vegetal con reportes de contaminantes químicos se aprecian en el siguiente gráfico:



Fuente: Informes de los monitoreos de contaminantes químicos en alimentos agropecuarios primarios 2011-2017. Elaboración: Propia.

Se evidencia, pues, que la presencia de contaminantes en este tipo de alimentos es cada vez menor, siendo el porcentaje citado por la sentencia (10.38%) el más bajo reportado hasta la fecha. Incluso, luego de la aprobación de la cuestionada ley en el año 2014, la tendencia a la baja ha sido consistente.

La sentencia también soslaya que los contaminantes químicos encontrados corresponden a *ingredientes activos*, conforme se aprecia en el acápite *Residuos Químicos Analizados*, del Capítulo VIII Desarrollo del Plan. Por tanto, no puede afirmarse que, por culpa de la ley, habría una situación de riesgo.

Son los *ingredientes activos* —y no los *inertes*— los encontrados en los alimentos en cantidades que superan el máximo para residuos de plaguicidas. Así, la contaminación no deriva de la importación directa de plaguicidas sino de su *uso incorrecto*. Las recomendaciones del Informe señalan:

Para la Dirección de Insumos Agropecuarios e Inocuidad Agroalimentaria:

- *Actualizar*, oficializar y publicar la lista de sustancias/*ingredientes activos* de plaguicidas de uso agrícola (...), por su probada toxicidad a la salud pública.



AL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00011-2015-PI/TC
MÁS DE CINCO MIL CIUDADANOS

- Promover la realización de eventos de capacitación (...) en relación con la aplicación de las Buenas Prácticas de Producción e Higiene; en las que se incluya el *buen uso de insumos agropecuarios*.

Para las Direcciones Ejecutivas:

- Ejecutar la rastreabilidad, en los lugares donde se ha detectado *exceso de plaguicidas de uso agrícola*, (...), de tal forma que se pueda llegar al origen del problema [*énfasis agregado*].

El *uso incorrecto* de los pesticidas como principal causa contaminante es sostenido por la propia sentencia, al citar informes del Ministerio de Salud como el de Vigilancia Epidemiológica del Riesgo de Exposición e Intoxicación por Plaguicidas, correspondiente a la Semana Epidemiológica 25-2019, que consigna como circunstancias de intoxicación las siguientes:

- Laboral	:	45.4 %.
- Voluntaria (intencional suicida)	:	33.8 %.
- Accidental (no laboral)	:	18.6 %.
- Provocada (intento de homicidio)	:	2.3 %.

En tal sentido, la sentencia afirma en su fundamento 104 que:

pese al aumento en el uso de plaguicidas químicos (...), no hay evidencias que muestren que los productores agropecuarios reciban en la actualidad la suficiente capacitación con miras a dicha *utilización*, o que, en todo caso, realicen efectivamente prácticas adecuadas cuando *usen* plaguicidas químicos [*énfasis agregado*].

Cita también una noticia de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), que indica:

En diversas zonas del Perú se *usan* plaguicidas para la actividad agrícola sin la debida protección y cuidado. Esta situación significa un grave riesgo de exposición ocupacional y consecuente intoxicación, así como de contaminación ambiental por el *inadecuado manejo* de estos productos peligrosos y sus residuos [*énfasis agregado*].

Realizando un salto lógico audaz, la sentencia sostiene que la modalidad de importación permitida por el cuestionado artículo 3 de la ley no satisface las exigencias del deber de prevención derivado del derecho fundamental al ambiente equilibrado y constituye un incumplimiento del deber del Estado de:

no exponer a las personas que pudieran comprometer, afectar o agravar su salud (sic).

El deber de prevención hace referencia a las medidas que puedan tomarse frente a riesgos comprobados, en tanto que el deber de precaución corresponde a los inciertos. La sentencia asume que nos encontramos frente a un deber de prevención del Estado, pues



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00011-2015-PI/TC

MÁS DE CINCO MIL CIUDADANOS

los riesgos que traen consigo los plaguicidas químicos son conocidos, con base en los informes consignados.

Empero, como he señalado, los informes de Senasa sobre alimentos de origen vegetal *no conformes* obedecen a la concentración de *ingredientes activos* de los pesticidas, no a los inertes. Así, nos encontraríamos frente a una amenaza incierta, para lo cual corresponde realizar un análisis del deber de precaución.

La aplicación del principio precautorio, como ha expresado este Tribunal Constitucional en reiterada jurisprudencia, requiere de “indicios razonables y suficientes” del riesgo en cuestión, siendo necesario, además, que se “justifique la necesidad de adoptar medidas urgentes, proporcionales y razonables” (*Cfr.* sentencia emitida en el Expediente 4223-2006-PA/TC).

Así, por ejemplo, las demandas de amparo presentadas contra la instalación de antenas han sido consistentemente declaradas infundadas por este Tribunal (Expedientes 2268-2007-PA/TC, 4223-2006-PA/TC y, en este Pleno, 5503-2014-PA/TC), ya que los indicios existentes sobre posibles daños ambientales no satisfacen el umbral exigido por el principio precautorio.

Los estudios citados por la sentencia son no solo fragmentarios sino impertinentes. Así, contienen data de 2017 sobre residuos de *ingredientes activos* de los pesticidas contenidos en los alimentos, no de los *inertes*. Esto dista mucho de los “indicios razonables y suficientes” que este Tribunal exige para la aplicación del principio precautorio.

A similar conclusión se arriba con relación al derecho a la salud. La sentencia da cuenta del informe sobre intoxicaciones producidas por plaguicidas en los años 2018 y 2019; empero, de un análisis detenido del mismo, se advierte que estas obedecen a su *uso incorrecto*, no a su importación.

Por tanto, no hay ningún indicio del impacto negativo de los *ingredientes inertes* de los pesticidas en la salud de los consumidores de alimentos de origen vegetal, así como tampoco se ha establecido que dicho impacto obedezca a un factor ajeno a su uso negligente. Estas relaciones causales no han sido, ni por asomo, planteadas en la sentencia. *Non sequitur*.

De otro lado, la sentencia pretende justificar la declaración de inconstitucionalidad del segundo párrafo del artículo 3 porque supedita la restricción de las importaciones de pesticidas pertenecientes a los grupos IA (extremadamente peligrosos) y IB (altamente peligrosos) a una norma reglamentaria (Reglamento del Decreto Legislativo 1059, Ley General de Sanidad Agraria).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00011-2015-PI/TC
MÁS DE CINCO MIL CIUDADANOS

Empero, la propia ley general establece en su artículo 15 que Senasa priorizará las medidas tendientes a *restringir o prohibir* el uso de estas dos categorías peligrosas, “siempre que cuenten con alternativas técnicas y económicas y, sobre todo, de menor riesgo para la salud y el ambiente”, por lo que el ejercicio de la facultad reglamentaria no podrá contravenir tales límites.

Por demás, discrepo de las siguientes menciones realizadas en la sentencia:

- En el fundamento 42 se hace referencia al control constitucional realizado en el Expediente 0006-2018-PI/TC, sobre la exoneración del dictamen de comisión para la aprobación de una resolución legislativa. Empero, como señalé en el fundamento de voto correspondiente, la inconstitucionalidad por la forma radicaba en no haber sido objeto de una segunda votación, no en el supuesto déficit de deliberación generado por la decisión de la Junta de Portavoces al aprobar la aludida exoneración.
- En los fundamentos 152 a 155, 161 y 174 se reconoce el derecho fundamental a una alimentación adecuada. Al respecto, como señalé en el voto singular que suscribí a propósito del Expediente 01470-2016-HC/TC, la Constitución no reconoce ni explícita ni tácitamente el mencionado derecho.
- En el fundamento 240 se efectúa una distinción entre tratados sobre derechos humanos y otros. Empero, como he sostenido repetidamente, una interpretación conjunta de los artículos 56, 57 y 200, así como de la cuarta disposición final y transitoria de la Constitución, permite señalar que los tratados suscritos por el Perú —incluyendo los que versan sobre derechos humanos— no tienen rango constitucional sino solo legal.

Por tanto, considero que la demanda debe ser declarada **INFUNDADA** en todos sus extremos.

S.

SARDÓN DE TABOADA

Lo que certifico:


Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL