



Carta N° 99-2023/DE/COMEXPERU

Miraflores, 14 de junio de 2023

Congresista
NILZA MERLY CHACÓN TRUJILLO
Presidente de la Comisión Agraria
Congreso de la República
Presente.-

Ref.: Proyecto de Ley N° 4814/2022-CR

De nuestra consideración:

Por la presente carta es grato saludarle y dirigirnos a usted a nombre de la Sociedad de Comercio Exterior del Perú – ComexPerú, una organización privada que busca contribuir en la implementación de políticas públicas, con una visión de defensa de principios por sobre intereses particulares, teniendo como objetivo mejorar la calidad de vida del ciudadano. Nuestro trabajo se basa en análisis objetivos, rigurosos y sólida evidencia técnica. Desde ComexPerú nos ponemos a su disposición para aportar en los temas y proyectos que se vean en su Comisión.

En esta oportunidad, hacemos de su conocimiento la posición de ComexPerú sobre el proyecto de ley de la referencia (en adelante, “el Proyecto”), que propone el fomento de la producción de alimentos inocuos y prohíbe la fabricación, formulación, almacenamiento, envasado, importación, registro, distribución, comercialización y/o uso de plaguicidas químicos considerados altamente peligrosos que contengan los siguientes principios activos: methomil, oxamil, clorpirifos, glifosato, mancozeb, imidacloprid, clothianidin, thiametoxam, fipronil y cipermetrina.

Si bien compartimos plenamente el objetivo de impulsar políticas orientadas al beneficio de la salud de los consumidores, así como del medioambiente y los recursos naturales, consideramos que las mismas deben tener como base evidencia rigurosa y análisis técnico exhaustivo, que incluya, entre otros, un análisis de impacto regulatorio, a fin de que las intervenciones públicas tengan resultados eficientes y que no generen perjuicios desproporcionados para los posibles afectados.

Sobre el particular, manifestamos nuestra posición respecto de algunas materias abordadas en el Proyecto:

1. Mejora regulatoria.

El análisis de impacto regulatorio (AIR) es una metodología adoptada por los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que busca que las normas y regulaciones sean efectivas y eficientes, es decir, que logren los objetivos trazados al menor costo posible y tengan efectos negativos mínimos, considerando principios como los de necesidad, proporcionalidad y mínima intervención.



En el caso peruano, este estándar se introdujo en nuestro sistema jurídico mediante el Decreto Legislativo N° 1448, como parte de la denominada "mejora de la calidad regulatoria" en el Poder Ejecutivo.

La contraparte parlamentaria de esta mejora regulatoria se dio mediante la Resolución Legislativa del Congreso N° 023-2020-2021-CR, que dispone la modificación de diversos artículos del Reglamento del Congreso de la República (en adelante, "el Reglamento"), incluyendo en la práctica parlamentaria determinadas disposiciones que obedecen a los estándares del AIR.

Entre estas, resaltamos lo referido a la presentación de las propuestas legislativas. El artículo 75 del Reglamento dispone expresamente que las propuestas deben contener una exposición de motivos donde se exprese el problema que se pretende resolver y los fundamentos de la propuesta, los antecedentes legislativos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, precisando qué artículos o partes de artículos se propone modificar o derogar, así como el análisis costo-beneficio de la futura norma legal que incluya la identificación de los sectores que se beneficiarían o perjudicarían con el proyecto de ley, los efectos monetarios y no monetarios de la propuesta, su impacto económico y, cuando corresponda, su impacto presupuestal y ambiental.

Lo anterior no hace más que garantizar que las propuestas de ley sean formuladas con debido sustento y evidencia, es decir, con altos niveles de calidad, lo que finalmente mejorará su debate y, de ser viable, su eventual aprobación.

Como demostraremos en las siguientes líneas, el Proyecto no solo no cumple con realizar un adecuado AIR, sino que adolece de aspectos básicos en su fundamentación económica y jurídica, presentando claras contingencias internacionales y constitucionales.

Evidencia de este insuficiente análisis son las escasas dos hojas empleadas en el análisis costo beneficio del Proyecto. En efecto, este se limita a enunciar, sin mayor sustento, que existirían 3 beneficios para los agricultores y 3 beneficios para la población. Esto, sin reparar en los costos reales y potenciales que asumirían los diversos agentes involucrados en las cadenas de valor producto de la regulación propuesta. Además, no existe identificación ni evaluación de alternativas regulatorias que persigan el mismo objetivo y que, siendo tan o más idóneas, resulten igual o menos gravosas.

Ejemplo de ello es la total omisión del impacto de una violación a tratados de libre comercio con nuestros principales socios comerciales, así como de los compromisos ante la Comunidad Andina (en adelante, la "CAN"), o la insalvable inconstitucionalidad de sus disposiciones.

2. Sobre las contingencias internacionales.

Al respecto, es necesario reparar en lo dispuesto por la Decisión 804 de la CAN (en adelante, la "Decisión"), que modifica la Decisión 436, Norma Andina para el Registro y Control de Plaguicidas Químicos de Uso Agrícola, la cual establece los lineamientos y procedimientos armonizados para el registro y control de Plaguicidas Químicos de Uso Agrícola (PQUA), con el objetivo de –entre otros– orientar su uso y manejo correcto en el marco de las buenas prácticas agrícolas, así como prevenir y minimizar riesgos a la salud y el ambiente.



Así, el artículo 28° de la Decisión establece que la Autoridad Nacional Competente (en adelante, la “ANC”) puede suspender de oficio, o a solicitud de autoridades de salud o de ambiente, la vigencia de un registro de un PQUA cuando *“existan razones fundamentadas en criterios técnicos y científicos de índole agrícola, ambiental o de salud.”*

En línea con ello, el artículo 32° de la Decisión dispone que la ANC puede cancelar de oficio, o a solicitud de autoridades de salud, de ambiente o de agricultura, un registro de un PQUA cuando estas lo sustenten técnicamente.

Como se desprende de lo anterior, la regulación de la CAN ya regula en la Decisión los aspectos que el Proyecto busca regular. Hacerlo, sin embargo, al proponer la aplicación directa de una prohibición, no reconocida por el derecho comunitario, lo contraviene. No hay que olvidar que la legislación de la CAN es de carácter supranacional, y por tanto se considera ley para las partes. Cualquier modificación unilateral, por parte de un país, de materias contempladas en Decisiones, conlleva responsabilidad internacional por su incumplimiento. La única forma en que un país puede modificar legislación interna sería con la modificación previa de la Decisión que regula la materia correspondiente.

No obstante ello, existe el Principio de Complemento Indispensable, por el cual es posible que los países miembros de la CAN adopten normas complementarias que resulten necesarias para ejecutar las normas comunitarias. Pero, en palabras del Tribunal de Justicia de la CAN, *“no pueden, so pretexto de reglamentar normas comunitarias, establecer nuevos derechos u obligaciones o modificar los ya existentes y previstos en las normas comunitarias.”*¹

En ese orden de ideas, el Proyecto propone una fórmula legal no reconocida por el marco normativo andino de plaguicidas, y desconoce los procedimientos y herramientas regulatorias reconocidas por este, que, además, están orientadas al mismo objetivo que plantea el Proyecto.

Además, la prohibición propuesta vulnera también múltiples tratados internacionales, tales como los tratados de libre comercio (TLC) con EE.UU., la Unión Europea y la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA) o el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la Organización Mundial del Comercio (Acuerdo OTC). Con ello, el Perú enfrentaría implicancias en el frente internacional, así como la posible aplicación de medidas de retaliación comercial por parte de otros Gobiernos y/o sanciones por acciones iniciadas por los propios afectados.

3. Sobre las contingencias constitucionales.

Además de la evidente vulneración a la normativa internacional, el Proyecto contraviene directamente diversos derechos y principios contenidos en la Constitución Política del Perú, tales como la economía social de mercado, la libre iniciativa privada, el debido proceso, la seguridad jurídica, el derecho de defensa y el derecho de contradicción de la prueba.

En efecto, el Proyecto no solo dispone una prohibición sin contemplar la posibilidad de que los titulares del registro formulen defensa previa a las prohibiciones comerciales propuestas, sino que desconoce los derechos adquiridos por los titulares, cumpliendo con la normativa correspondiente, y con el derecho-principio de seguridad jurídica.

¹ Proceso 107-IP-2018.



Actualmente, el SENASA es competente para normar, regular y conducir el sistema de registro de plaguicidas químicos de uso agrícola. El uso de las herramientas legales disponibles (como la suspensión y la cancelación de registros) se debe basar en una opinión técnica previa, así como en las disposiciones que regulan el procedimiento administrativo, en términos del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, el cual deriva del derecho-principio al Debido Proceso, contenido en el artículo 139° de la Constitución Política del Perú, el cual agrupa un conjunto de garantías constitucionales.

Es en el marco de estas garantías que el SENASA puede tomar decisiones dentro de un amplio rango de medidas dispuestas por la ley para tutelar la sanidad agraria. Esto, naturalmente, siempre en el marco de un procedimiento administrativo que permita que los administrados puedan gozar de derechos como la presunción de inocencia, el derecho de defensa, derecho a la prueba, derecho a la pluralidad de instancia, entre otros. En tanto entidad de la Administración Pública, está sujeta a lo dispuesto por la Constitución y las leyes y, por consiguiente, a la posibilidad de ser cuestionados en vía administrativa y judicial.

El Proyecto, sin embargo, busca obviar estas disposiciones, y, sin más, desconocer la normativa supranacional, las garantías constitucionales, y los criterios técnicos aplicables para sentar una prohibición de ingredientes activos que, en diversos casos, no se hallan reconocidos como alta o extremadamente peligrosos por la Organización Mundial de la Salud (OMS). Todo ello, sin necesidad de cursar proceso alguno, obviando el derecho de los administrados a presentar alegatos y pruebas que confronten la posición contraria.

Por lo anteriormente expuesto, solicitamos tener presente lo indicado en esta carta, y archivar el Proyecto. Asimismo, nos ponemos a disposición para trabajar conjuntamente en la elaboración de políticas públicas sobre la base de evidencia que asegure un acceso efectivo a medicamentos de calidad para la población peruana.

Atentamente,

Jessica Luna Cárdenas
Directora Ejecutiva