



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 1111/2026

EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 21 días del mes de julio de 2026, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Domínguez Haro, Gutiérrez Ticse y Ochoa Cardich, ha emitido la presente sentencia, con los fundamentos de voto de los magistrados Domínguez Haro y Gutiérrez Ticse, que se agregan. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Juan Carlos Ruiz Molleda, abogado de doña Elizabeth López Chávez, presidenta de la Asociación Apurimeña de Consumidores y Usuarios (AACU) y de doña Liz Farfán Balcárcel, presidenta de la Asociación de Productores y Comercializadores Agroecológicos Chackramanta de Apurímac contra la Resolución 18, de fecha 19 de mayo de 2023¹, expedida por la Sala Civil – Sede Central de la Corte Superior de Justicia de Apurímac, que confirmó la apelada y declaró improcedente la demanda de amparo.

ANTECEDENTES

Con fecha 28 de diciembre de 2021², doña Laura Elizabeth López Chávez, presidenta de la Asociación Apurimeña de Consumidores y Usuarios (AACU), y doña Liz Farfán Balcárcel, presidenta de la Asociación de Productores y Comercializadores Agroecológicos Chackramanta de Apurímac, interpusieron demanda de amparo –subsanada mediante escrito de fecha 11 de enero de 2022³– contra el Servicio Nacional de Sanidad Agraria del Perú (Senasa), el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (Midagri), el Ministerio de Salud (Minsa) y el director de la Dirección Regional de Salud de Apurímac, tras considerar que se viene produciendo la amenaza y vulneración de sus derechos constitucionales a la vida, a la salud, a la integridad física, a disfrutar de un medio ambiente equilibrado y adecuado a la vida y a la protección de los consumidores. Solicitaron lo siguiente:

¹ Foja 890.

² Foja 57.

³ Foja 117.





Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 1111/2026

EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

- a) Reconocer que la venta de los plaguicidas como Prethor 48EC, Lorsban 2.5%PS, Lorsban 4E, Tifon 2.5PA, Agromil 48CE, Tifon 1%G, Tifon 4E, Vortex Lorpyfos, Olympik, Pyrinex 48 EC, Matagusano, Pointer 48 CE, Lorpyfos Clorfos 1.5 G, Clorfos 2.5 P, Dorsan 48 EC, Pychlorex 48 E (nombre técnico: clorpirifos), Nala T-24, Lannate 90, Metomex 90 ps, Metomex 20 LS, Lanmark, Rambo D, Metiocarb 90, Supermill 2001 S, Supermill 90 PS, Lannate LV, Spock, Kuromil 90 PS (nombre técnico: metomil), Fuego, Bazuka, embate 480 SL, Sumiglifo, Balazo 480 SL, Rondomor 48SL, Rondopaz, Batalla 480 SL, Arco, Glifonox 480 CS, Glitec, Glyfo top, Herbosato, Demoledor (nombre técnico: glifosato), Lancer, Zuxion 20 LS, Cigral 70 WP, Gaucho 700 WS, Admire 200 SL (nombre técnico: imidacloprid), Dantotsu 50WG (nombre técnico: clothianidin), constituye una amenaza cierta e inminente para los derechos invocados (primera pretensión principal).
- b) Prohibir la venta de los plaguicidas señalados previamente, por ser altamente tóxicos para la salud de los agricultores y de los consumidores (segunda pretensión principal).
- c) Ordenar a Senasa la nulidad de los permisos de los plaguicidas anteriormente señalados (pretensión accesoria a la segunda pretensión principal).

Sostuvieron que los plaguicidas mencionados, a pesar de ser altamente tóxicos y estar prohibidos en otros países, continúan utilizándose en la agricultura peruana, especialmente en cultivos de consumo masivo, generando una situación incompatible con los artículos 2.1, 2.2, 2.22 y 65 de la Constitución Política. Argumentaron que la falta de fiscalización y prohibición por parte de Senasa, Midagri y Minsa constituye una omisión estatal grave, que expone a agricultores y consumidores a riesgos severos y permanentes, configurando una amenaza que justifica la intervención urgente del juez constitucional. Indicaron, además, que la finalidad de la demanda es evitar daños irreparables derivados del uso continuo de dichos productos químicos y asegurar que el Estado adopte medidas inmediatas de protección frente a estos riesgos.

El Primer Juzgado Civil – Sede Central de la Corte Superior de Justicia



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 1111/2026

EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

de Apurímac, mediante Resolución 2, de fecha 20 de enero de 2022⁴, admitió a trámite la demanda.

Con fecha 23 de marzo de 2022⁵, la procuradora pública del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (Midagri), se apersonó al proceso, dedujo excepción de oscuridad y/o ambigüedad en el modo de proponer la demanda, alegando que no se comprende con claridad la pretensión perseguida por las asociaciones demandantes. Asimismo, formuló excepción de incompetencia por razón de la materia, señalando que lo solicitado –prohibir plaguicidas y anular permisos administrativos otorgados por el Senasa– excede la competencia del juez constitucional al involucrar decisiones regulatorias de naturaleza técnica. En el mismo escrito, contestó la demanda, solicitando que se declare improcedente o infundada. Señaló que no existe hecho lesivo atribuible al Midagri, pues la competencia técnica para el registro, autorización, vigilancia y control de plaguicidas recae en el Senasa, organismo con autonomía administrativa, por lo que no puede imputársele omisión alguna. Sostuvo que las accionantes no aportan evidencia científica que demuestre que los productos cuestionados generen una vulneración concreta de derechos y que el amparo no es la vía para impugnar políticas públicas ni decisiones técnico administrativas altamente especializadas.

Con fecha 24 de mayo de 2022⁶, el procurador público de los asuntos judiciales del Ministerio de Salud (Minsa) solicitó su extromisión del proceso, argumentando que carece de legitimidad e interés para obrar en la presente causa, pues las competencias vinculadas a la autorización, supervisión, registro, control y fiscalización de plaguicidas de uso agrícola corresponden exclusivamente al Senasa y a la Autoridad Nacional en Sanidad Agraria, y no a la Dirección General de Salud Ambiental ni a ninguna otra dependencia de su representada. Asimismo, de acuerdo con el artículo 107 del Código Procesal Civil, su permanencia en el proceso carece de sustento, toda vez que el petitorio, que consiste en reconocer la amenaza y prohibir la venta de plaguicidas, así como anular permisos otorgados por el Senasa, recae íntegramente sobre facultades administrativas que no forman parte de la estructura ni competencias del Minsa, cuya intervención en materia de plaguicidas se limita tan solo a emitir evaluaciones técnicas de apoyo, sin funciones de control ni fiscalización.

⁴ Foja 124.

⁵ Foja 360.

⁶ Foja 428.



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 1111/2026

EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

Con fecha 22 de junio de 2022⁷, la procuradora pública, en representación de la Autoridad de Asuntos Ambientales Agrarios del Midagri, se apersonó al proceso y contestó la demanda, solicitando que se declare improcedente o infundada. Señaló que su función se limita estrictamente a emitir el dictamen ecotoxicológico y la evaluación de riesgo ambiental (ERA) dentro del procedimiento de registro de plaguicidas de uso agrícola. Indicó que la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios y la Dirección de Gestión Ambiental Agraria efectúan un análisis técnico-científico escalonado sobre la toxicidad y persistencia de los plaguicidas en organismos no objetivo –como abejas, peces, crustáceos, lombrices y artrópodos benéficos– y en los compartimentos ambientales de suelo, agua y aire, determinando si el ingrediente activo cumple los parámetros internacionales y si corresponde emitir o no dictamen favorable. Afirmó que el uso adecuado de un plaguicida no constituye una amenaza al ambiente, por lo que resulta indispensable la capacitación en el manejo responsable del producto y la adquisición de plaguicidas debidamente registrados, precisando que las labores de supervisión y fiscalización recaen exclusivamente en el Senasa.

El juzgado de primera instancia, mediante Resolución 10, de fecha 16 de setiembre de 2022⁸, declaró fundada la solicitud de extromisión del Minsa e infundadas las excepciones de oscuridad y ambigüedad en el modo de proponer la demanda y de falta de agotamiento de la vía administrativa. Asimismo, declaró improcedente la demanda de amparo, al considerar que la controversia sobre la toxicidad y autorización de plaguicidas requiere debate técnico especializado y prueba pericial, lo cual no puede resolverse en un proceso de amparo, cuya naturaleza es únicamente restitutiva. Señaló que la demanda se sustenta en reportes y publicaciones que no constituyen prueba suficiente y que, además, el Senasa cuenta con un marco normativo y resoluciones vigentes que regulan, restringen y cancelan plaguicidas, por lo que no se acredita una actuación arbitraria. Asimismo, sostuvo que existen vías ordinarias idóneas para discutir estos temas, en las que se puede actuar prueba especializada y ejercerse control constitucional, por lo que el amparo no es la vía adecuada para declarar prohibiciones, nulidades o reconocer derechos en abstracto.

⁷ Foja 585.

⁸ Foja 634.



EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

La Sala Superior revisora, mediante Resolución N.º 18, de fecha 19 de mayo de 2023⁹, confirmó la apelada bajo argumentos similares.

FUNDAMENTOS

§1. Delimitación del petitorio

1. La parte demandante acude a este proceso constitucional alegando, básicamente, que se vulneran y amenazan sus derechos constitucionales a la vida, a la salud, a la integridad física, a disfrutar de un medio ambiente equilibrado y adecuado a la vida y a la protección de los consumidores.
2. Las recurrentes solicitan lo siguiente:
 - a) Reconocer que la venta de los plaguicidas como Prethor 48EC, Lorsban 2.5%PS, Lorsban 4E, Tifon 2.5PA, Agromil 48CE, Tifon 1%G, Tifon 4E, Vortex Lorpyfos, Olympik, Pyrinex 48 EC, Matagusano, Pointer 48 CE, Lorpyfos Clorfos 1.5 G, Clorfos 2.5 P, Dorsan 48 EC, Pychlorex 48 E (nombre técnico: clorpirifos), Nala T-24, Lannate 90, Metomex 90 ps, Metomex 20 LS, Lanmark, Rambo D, Metiocarb 90, Supermill 2001 S, Supermill 90 PS, Lannate LV, Spock, Kuromil 90 PS (nombre técnico: metomil), Fuego, Bazuka, embate 480 SL, Sumiglifo, Balazo 480 SL, Rondomor 48SL, Rondopaz, Batalla 480 SL, Arco, Glifonox 480 CS, Glitec, Glyfo top, Herbosato, Demoledor (nombre técnico: glifosato), Lancer, Zuxion 20 LS, Cigaral 70 WP, Gaucho 700 WS, Admire 200 SL (nombre técnico: imidacloprid), Dantotsu 50WG (nombre técnico: clothianidin), constituye una amenaza cierta e inminente para los derechos invocados (primera pretensión principal).
 - b) Prohibir la venta de los plaguicidas señalados previamente, por ser altamente tóxicos para la salud de los agricultores y de los consumidores (segunda pretensión principal).

⁹ Foja 890.



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 1111/2026

EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

- c) Ordenar al Senasa la nulidad de los permisos de los plaguicidas anteriormente señalados (pretensión accesorio a la segunda pretensión principal).
3. Sostienen que los plaguicidas antes mencionados (cuyas sustancias activas son: clorpirifos, metomil, glifosato, imidacloprid y clothianidin), pese a ser altamente tóxicos, y tener regulaciones restrictivas o prohibitivas en otros países, continúan utilizándose en la agricultura peruana, especialmente en cultivos de consumo masivo, lo que genera una situación incompatible con los artículos 2.1, 2.2, 2.22 y 65 de la Constitución.
4. Asimismo, aducen que la falta de fiscalización y prohibición por parte del Senasa, Midagri y Minsa constituye una omisión estatal grave, que expone a agricultores y consumidores a riesgos severos y permanentes, lo que configura una amenaza que justifica la intervención urgente del juez constitucional. También indican que la finalidad de la demanda es evitar daños irreparables derivados del uso continuo de dichos productos químicos y asegurar que el Estado adopte medidas inmediatas de protección frente a estos riesgos.

§2. Sobre la procedencia de la demanda

5. Como puede constatarse en autos, la demanda de amparo elevada a esta Sala del Tribunal Constitucional fue inicialmente declarada improcedente, tanto en primer como en segundo grado.
6. En el caso de la Sentencia de Vista, Resolución 18, de fecha 19 de mayo de 2023, emitida por la Sala Civil de Abancay, contra la cual se interpuso el recurso de agravio constitucional, se resolvió, esencialmente, que la controversia planteada por los demandantes, referida a una alegada vulneración o amenaza a derechos como al ambiente y la salud, requería “de actuación probatoria e inclusive de actuaciones científicas y técnicas, con auxilio de expertos de diferentes especialidades, entre otros, que no es posible en un proceso constitucional de amparo, por cuanto, su naturaleza es sumaria y célere”.
7. Se indicó, asimismo, que “la carga de probar corresponde a la parte que



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 1111/2026

EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

acude a la vía constitucional [quien debe] adjuntar los medios probatorios idóneos que sean suficientes para crear en el juzgado un criterio respecto del derecho alegado”, señalando que ello “no ha ocurrido en el caso presente”. En otras palabras, los magistrados integrantes de la Sala Superior consideraron que los accionantes no adjuntaron pruebas suficientes que acrediten el daño iusfundamental aducido.

8. Finalmente, en lo que concierne a la facultad contenida en el artículo 13 del Nuevo Código Procesal Constitucional, que permite a la judicatura constitucional actuar todas aquellas pruebas que considere indispensables, en la sentencia se indicó que, conforme a esa misma regulación, “esta facultad está sujeta o condicionada a que no se afecte la duración del proceso; y en el caso presente, la admisión y consiguiente actuación de las pruebas referidas precedentemente, por su complejidad requerirían de un tiempo considerable, lo que afectaría la naturaleza y duración del proceso de amparo”.
9. Con base en estas consideraciones, la decisión de segunda instancia confirmó la improcedencia de la demanda, en aplicación de la causal contenida en el artículo 7, inciso 2 del Nuevo Código Procesal Constitucional, referida a la improcedencia de la demanda si existen vías ordinarias igual o más satisfactorias que el proceso de amparo. De modo más específico, consideró que “lo pretendido puede ser resuelto idóneamente en otra vía, sin que exista una afectación de especial urgencia que le exima de ello”, precisando que “el proceso de amparo es de carácter residual, sin etapa probatoria, con trámite célere, donde no es posible, aún de oficio, la admisión y actuación de medios de prueba de carácter científico y técnico complejos (...) actuaciones estas que sí es posible en la vía ordinaria, que sí cuenta con estación probatoria”.
10. Sin embargo, esta Sala discrepa de lo resuelto por la Sala Superior Civil de Abancay y, más específicamente, de su comprensión en torno a la causal de improcedencia prevista en el artículo 7, inciso 2, del Nuevo Código Procesal Constitucional. De modo más específico, esta Sala se aparta de interpretaciones indebidamente restrictivas en torno a la procedencia de las demandas de amparo ambientales, máxime cuando se parte de criterios contrarios a la jurisprudencia del Tribunal



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 1111/2026

EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

Constitucional en casos referidos a eventuales amenazas o trasgresiones del derecho a un ambiente adecuado y equilibrado, al umbral de probanza que corresponde a los amparos ambientales y a la invocación del principio precautorio.

11. En primer lugar, corresponde precisar que la causal de improcedencia contenida en el artículo 7, inciso 2 del Nuevo Código Procesal Constitucional no exige realizar un análisis sobre el fondo de la discusión planteada por la parte demandante. De modo más acotado, dicha causal más bien requiere realizar un “análisis sobre la pertinencia de la vía constitucional”, es decir, una evaluación sobre si la discusión constitucional que formula la parte demandante merece o no ser discutida en la vía constitucional, incluso a pesar de la eventual existencia de vías procesales ordinarias en las que pudiera plantearse una igual o equivalente pretensión.
12. Así considerado, el mencionado análisis sobre la procedencia de la demanda no está orientado a verificar si existen pruebas concluyentes sobre las alegaciones referidas al mérito o fondo de la demanda, sino tan solo a evaluar si dicho tipo de asuntos corresponden ser discutidos y resueltos en sede constitucional, incluso aunque en ese momento inicial del proceso no exista certeza sobre la suficiencia probatoria relacionada con las alegaciones iusfundamentales contenidas en la demanda.
13. En segundo lugar, el Tribunal Constitucional, a través de un precedente constitucional, ha establecido los criterios que deben considerarse al analizar la pertinencia de la vía constitucional, es decir, al momento de verificar si es necesario acudir a una vía ordinaria en lugar de la vía constitucional. Dicho precedente vinculante tiene como finalidad evitar que la causal de improcedencia contenida en el artículo 7, inciso 2 del Nuevo Código Procesal Constitucional termine aplicándose de modo meramente subjetivo o arbitrario, a partir de criterios *ad hoc* o de forma indebidamente retórica.
14. De este modo, en la Sentencia 02383-2013-PA/TC (fundamentos 12 al 15), caso Elgo Ríos, el Tribunal Constitucional dispuso lo siguiente, con calidad de precedente vinculante:



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 1111/2026

EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

Sistematizando la jurisprudencia vigente de este Tribunal, puede afirmarse que existen dos perspectivas para entender cuándo una vía puede ser considerada “igualmente satisfactoria”: una objetiva, vinculada al análisis de la vía propiamente dicha (vía específica idónea); y otra subjetiva, relacionada con el examen de la afectación al derecho invocado (urgencia iusfundamental).

Desde la perspectiva objetiva, el análisis de la vía específica idónea puede aludir tanto: (1) a la estructura del proceso, atendiendo a si la regulación objetiva del procedimiento permite afirmar que estamos ante una vía célere y eficaz (estructura idónea), o (2) a la idoneidad de la protección que podría recibirse en la vía ordinaria, debiendo analizarse si la vía ordinaria podrá resolver debidamente el caso iusfundamental que se ponga a su consideración (tutela idónea). Este análisis objetivo, claro está, es independiente a si estamos ante un asunto que merece tutela urgente.

De otra parte, desde una perspectiva subjetiva, una vía ordinaria puede ser considerada igualmente satisfactoria si: (1) transitarla no pone en grave riesgo al derecho afectado, siendo necesario evaluar si transitar la vía ordinaria puede tornar irreparable la afectación alegada (urgencia como amenaza de irreparabilidad) ; situación también predicable cuando existe un proceso ordinario considerado como “vía igualmente satisfactoria” desde una perspectiva objetiva; (2) se evidencia que no es necesaria una tutela urgentísima, atendiendo a la relevancia del derecho involucrado o a la gravedad del daño que podría ocurrir (urgencia por la magnitud del bien involucrado o del daño) .

Queda claro, entonces, que la vía ordinaria será “igualmente satisfactoria” a la vía del proceso constitucional de amparo, si en un caso concreto se demuestra, de manera copulativa, el cumplimiento de estos elementos:

- Que la estructura del proceso es idónea para la tutela del derecho;
- Que la resolución que se fuera a emitir podría brindar tutela adecuada;
- Que no existe riesgo de que se produzca la irreparabilidad;
- y
- Que no existe necesidad de una tutela urgentísima derivada de la relevancia del derecho o de la gravedad de las consecuencias.



EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

En sentido inverso, la ausencia de cualquiera de estos presupuestos revela que no existe una vía idónea alternativa al amparo, por lo que la vía constitucional quedará habilitada para la emisión de un pronunciamiento de fondo (salvo que se incurra en alguna otra causal de improcedencia).

15. Como puede apreciarse, en el mencionado precedente constitucional se resalta que la determinación de la existencia de una vía igualmente satisfactoria no puede hacerse únicamente de manera abstracta o constatando la existencia formal de otros cauces procesales (atendiendo a si hay una vía ordinaria con “estructura idónea”), sino que es necesario atender a la aptitud real del proceso para proveer una tutela oportuna y eficaz frente a la amenaza denunciada (evaluando si, además la vía ordinaria es capaz de brindar, en los hechos, una “tutela idónea”).
16. De manera específica, a este respecto, el máximo intérprete de la constitucionalidad tiene señalado (Auto 00551-2013-PA, fundamento 12) que:

Así, y de conformidad con lo establecido por este órgano colegiado como precedente constitucional a través de la STC Exp. N° 02383-2013-AA (caso Elgo Ríos), los jueces constitucionales deben admitir a trámite una demanda de amparo cuando, pese a encontrarse regulada una vía ordinaria en la que formalmente también podría solicitarse protección, sea claro que en dicho ámbito no se obtendrá una tutela idónea, es decir, una que sea realmente deferente con la entidad iusfundamental del bien o bienes que podrían encontrarse amenazados o lesionados (STC Exp. N° 02383-2013-AA, f. j. 13). Precisamente en este sentido este Tribunal ha dispuesto, por ejemplo, que casos referidos a derechos de las comunidades indígenas (RTC Exp. N° 00906-2009-AA/TC, STC Exp N° 04611-2007-AA/TC) o al derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo a la vida (RTC Exp. N° 01399-2011-AA/TC) deban ser resueltos en la vía constitucional, pese a existir una vía judicial ordinaria en la que podría haberse discutido la causa.

17. Además de lo relacionado con la protección judicial idónea, que forma parte del análisis objetivo de la vía judicial, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional se ha referido, desde una perspectiva subjetiva,



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 1111/2026

EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

a la protección urgente que en determinadas circunstancias exige el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo, como ocurriría en aquellos casos en los que no otorgar una protección inmediata podría devenir en una vulneración grave e irreparable de los bienes constitucionales implicados.

18. En este sentido, por ejemplo, el Alto Tribunal tiene decidido (Resolución 01399-2011-AA, fundamentos 5 al 8) lo siguiente:

Que el Tribunal Constitucional no comparte el pronunciamiento de los juzgadores de las instancias precedentes, toda vez que, si bien es cierto, sustentan su decisión en el artículo 5.2 del Código Procesal Constitucional que los habilita para desestimar liminarmente la demanda, respecto de la protección del derecho a un medio ambiente sano y equilibrado, existe uniforme y reiterada jurisprudencia de este Tribunal Constitucional que acredita que por la vía del proceso de amparo sí es susceptible de protegerse un derecho como el que está en juego en la causa de autos.

Que en efecto, si bien existe otra vía procedimental, la jurisprudencia de este Tribunal acredita (Cfr. entre otras, sentencia recaída en el Expediente N.º 09340-2006-PA/TC) que la vía del amparo es la satisfactoria, no habiéndose tenido en cuenta que los actores invocan la amenaza de vulneración de, entre otros, su derecho fundamental a un medio ambiente sano y equilibrado, respecto del cual este Colegiado ha establecido que puede ser objeto de tutela en sede constitucional, por lo que ante la posibilidad de que éste resulte vulnerado, el afectado o los afectados pueden promover su reclamación a través de cualquiera de los procesos constitucionales de la libertad, siendo la finalidad del proceso de amparo determinar si, como se alega, la ejecución de las obras materia de la demanda podría afectar el aludido derecho.

Que a mayor abundamiento, los procesos constitucionales –por mandato de la Norma Suprema– proceden ante la violación o amenaza de violación de un derecho fundamental; y, en el caso concreto –el derecho esencial a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo a la vida– a diferencia de otros, requiere de una tutela de urgencia toda vez que, dada su naturaleza, y de no otorgarse una protección oportuna, o de no ser ésta prevenida, su violación podría tornarse inminente.



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 1111/2026

EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

Que por último, el Tribunal Constitucional estima pertinente recordar que el rechazo liminar únicamente será adecuado cuando no haya márgenes de duda sobre la improcedencia de la demanda, lo que como ha quedado explicado supra, no ocurre en el caso de autos.

19. Desde luego, si bien este criterio jurisprudencial se refiere a la protección del derecho a un ambiente sano, sin duda lo resuelto, en relación con la atención urgente que cabe otorgar a través del amparo frente a un riesgo de grave daño e irreparabilidad de los derechos involucrados, se extiende a la tutela de cualesquiera otros derechos fundamentales, tales como los derechos a la salud, a la integridad física o a la vida.
20. En este caso específico, la parte demandante ha sustentado, precisamente, que existe una omisión estatal grave que expone a agricultores y consumidores a riesgos severos y permanentes, por lo que, a través de la presente demanda de amparo, busca evitar que se produzcan daños irreparables, para lo cual solicita la adopción judicial de medidas inmediatas de protección.
21. En este orden de ideas, y sin perjuicio del análisis de fondo aún pendiente, esta Sala considera que la presente demanda de amparo es procedente, con base en consideraciones tanto objetivas (amparo como vía idónea) como subjetivas (necesidad de tutela urgente) que acaban de ser explicadas.
22. Sin perjuicio de lo ya indicado, también corresponde esclarecer, de manera complementaria, lo señalado por la Sala revisora en relación con que correspondería declarar improcedente la demanda de amparo debido a que la controversia planteada exigiría contar con una etapa probatoria compleja, y ello resultaría incompatible con la naturaleza de este proceso constitucional, caracterizado como uno sencillo y urgente.
23. A este respecto, en primer orden, es necesario resaltar que la ausencia de etapa probatoria no equivale a una prohibición absoluta de incorporar, ofrecer o actuar medios de prueba. En efecto, nuestra legislación procesal constitucional y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional han consolidado el criterio de que, si bien los procesos



EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

constitucionales carecen de una fase específicamente destinada a la actuación de pruebas y, por ende, inicialmente hay una limitación para actuar pruebas complejas, eventualmente sí cabe la realización de actuaciones probatorias que el juez considere indispensables, sin afectar la duración del proceso.

24. Con base en ello, el Tribunal Constitucional ha precisado que “lo que existe en realidad es solo una limitación de la actuación probatoria” –y no, por tanto, una prohibición categórica– en la medida que resulta “indispensable la presentación de pruebas que acrediten la violación o amenaza de un derecho constitucional” (Sentencia 03081-2007-PA, fundamento 3).
25. En similar sentido, el Alto Tribunal ha resaltado que si bien no pueden dilucidarse pretensiones orientadas a restituir un derecho fundamental cuya titularidad sea incierta o litigiosa, o sustentadas en hechos contradictorios o que requieran medios probatorios complejos, ello “no impide que el Juez pueda solicitar la realización de actuaciones probatorias complejas cuando las estime necesarias e indispensables para determinar la ilegitimidad o legitimidad constitucional del acto reputado como lesivo” (Sentencia 04762-2007-AA, fundamento 12).
26. Como ya fue mencionado, en el presente caso uno de los principales argumentos de la Sala de vista para rechazar la procedencia del amparo fue, precisamente, que la controversia exigiría “actuación probatoria” e incluso “actuaciones científicas y técnicas, con auxilio de expertos de diferentes especialidades” y, debido a ello, la controversia planteada no debía discutirse sede constitucional, en atención a las limitaciones probatorias propias de los procesos de tutela de derechos.
27. Al respecto, este órgano colegiado tampoco comparte dicha conclusión a la que llegó la Sala Superior, toda vez que la presencia de elementos técnicos o científicos en una controversia constitucional no excluye, por sí misma, la competencia del juez constitucional para conocer la causa, ni menos aún convierte el proceso de amparo en una especie de vía intransitable.
28. En efecto, si bien es cierto que, debido a la actividad probatoria compleja que implican, muchas controversias que inicialmente se



EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

plantean en la vía constitucional, las mismas deberían ser derivadas a la vía ordinaria con base en lo previsto en el artículo 7, inciso 2 del Nuevo Código Procesal Constitucional; tal proceder debe ser matizado en ocasiones, en especial cuando se denuncia amenazas o afectaciones a derechos fundamentales tales como la salud, la vida o al medio ambiente equilibrado, cuya tutela efectiva exige una respuesta urgente y hasta robusta, en la medida que están involucrados bienes relacionados con la supervivencia humana, no obstante que, a la vez, se requiera una acreditación probatoria con cierto grado de complejidad.

29. En el presente caso, reiteramos, la parte demandante precisamente sostiene que la falta de control efectivo, así como la permisividad frente a determinados plaguicidas, constituyen omisiones estatales graves que expone de manera continua a agricultores y consumidores a riesgos severos y permanentes, lo que incide especialmente en los derechos al ambiente y a la salud. Desde luego, la dilucidación de ese tipo de alegaciones implica contar con cierto conocimiento técnico y científico relacionados a datos fiables relacionados, por ejemplo, con la toxicidad y los riesgos asociados a las sustancias cuestionadas o, eventualmente, con la identificación de una suficiente relación causal entre estos últimos y las amenazas o vulneraciones que se denuncian.
30. Llegado a este punto, es necesario esclarecer entonces si, frente a este tipo de alegaciones, es posible brindar protección en sede constitucional, tomando en cuenta que los procesos de tutela de derechos carecen de una etapa probatoria intensa. También es necesario precisar si, tomando en cuenta las limitaciones probatorias previstas en la legislación procesal constitucional, la tutela en este tipo de casos debe conformarse con la actuación de medios probatorios documentales (en especial los ofrecidos conjuntamente la demanda), incluso en los supuestos de que dichas pruebas no llegaran a esclarecer plenamente la controversia planteada, o en aquellos casos que existan elementos suficientes que activen el deber estatal de precaución (riesgo precautorio).
31. A este respecto, el Nuevo Código Procesal Constitucional ha previsto que la judicatura constitucional se encuentra habilitada, no solo para valorar el material técnico existente en autos, sino también para requerir información adicional a las entidades competentes e incluso para actuar



EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

todas aquellas pruebas que se considere indispensables. De manera más precisa, sobre este asunto, la legislación dispone lo siguiente:

Artículo 13. Ofrecimiento de medios probatorios. Oportunidad y valoración

En los procesos constitucionales los medios probatorios se ofrecen con la interposición de la demanda y en el escrito de contestación. Sólo son procedentes aquellos que no requieren actuación, **lo que no impide la realización de la actuación de las pruebas que el juez considere indispensables, sin afectar la duración del proceso.** El juez puede ordenar a petición de parte la exhibición de los documentos que se hallen en poder de dependencias estatales, bajo responsabilidad. En este último caso no se requerirá notificación previa. Los medios probatorios se valoran de manera conjunta al momento de emitir sentencia (...)

32. Esto, asimismo, ha sido precisado en jurisprudencia sobre materia ambiental y de salud. El Tribunal Constitucional ha establecido a este respecto (Sentencia 3510-2003-AA, fundamento 3) que:

Este Colegiado considera que en cada ocasión en la que se vean involucrados en una controversia derechos como los que aquí se reclaman, y que evidentemente requieren de una adecuada delimitación respecto de sus alcances o contenidos, es obligación del juzgador constitucional prestar una atención preferente a su dilucidación, la que muchas veces depende, no solo de apreciar lo que las partes puedan alegar en un sentido u otro, sino de lo que se pueda actuar en favor de un mejor esclarecimiento de las cosas. De ahí la necesidad de que, como en el presente caso, se haya optado por solicitar informaciones complementarias con la finalidad de que lo que va a resolverse responda a un adecuado razonamiento sustentado en suficientes elementos documentales o informativos.

33. De manera complementaria, este Alto Tribunal ha precisado (Auto 04490-2014-PHC, fundamentos 22 y 23) inclusive que, tomando en cuenta el deber estatal de proteger los derechos fundamentales frente a daños provenientes de terceros, en diversas situaciones puede resultar irrazonable exigir a ciudadanos, en especial si se encuentran en una situación de desventaja, que deban ser ellos mismos quienes prueben, además de un modo irrefutable, una amenaza o vulneración



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 1111/2026

EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

iusfundamental que requiere una actividad probatoria onerosa y compleja:

Por otra parte, también es cierto que, en muchas ocasiones, para los ciudadanos (e incluso para las autoridades de las comunidades) puede ser muy difícil o excesivamente oneroso el poder probar fehacientemente una contaminación como la que se alega en una causa como esta.

Frente a ello, es necesario tener en cuenta que el Estado tiene, frente a las personas y las comunidades, un deber especial de protección de sus derechos fundamentales ante eventuales agresiones de que provengan de sujetos o corporaciones privadas. De este modo, y sobre todo en el caso de relaciones asimétricas entre particulares, en las cuales una de las partes tiene, con notoriedad, un mayor poder (social, político o económico) frente a la otra, el Estado tiene un deber especial de cuidado hacia las personas (o comunidades), lo cual ciertamente implica la posibilidad de regular, supervisar y fiscalizar las actividades que los poderes o sujetos privados en situación dominante realizan. (...)

34. En este sentido, es necesario tomar en cuenta que, en primer lugar, le corresponde al Estado cumplir directamente con su deber especial de tutelar los derechos fundamentales de las personas y de supervisar suficientemente actividades empresariales o industriales posiblemente riesgosas, en especial si pueden ser dañosas para la salud y seguridad de las personas (deberes estatales que, por cierto, vienen prescritos en los artículos 7, 44 y 65 de la Constitución). Así, en el marco de este deber de protección, no sería razonable exigirle a la ciudadanía que, a través de demandas constitucionales, bajo su cuenta y riesgo, ejerzan el rol regulador o supervisor que en realidad debían cumplir a los poderes públicos, máxime cuando se trata de exigencias probatorias de costo prohibitivo o relacionada con información de muy difícil o imposible acceso.
35. En la misma Resolución 04490-2014-PHC/TC el Tribunal terminó señalando que, en efecto, “en el marco del indicado deber especial de protección que recae en el Estado y de la especial dificultad que puede significar que sean los propios ciudadanos o las comunidades quienes, únicamente por su cuenta y bajo su costo, deban terminar sustentando



EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

eventuales vulneraciones de sus derechos que se aleguen que son ocasionadas por grandes proyectos de inversión, deben establecerse algunas pautas o exigencias que coadyuven a enfrentar dichos supuestos” (fundamento 26).

36. Si bien las pautas antes mencionadas, que concretan deberes especiales de protección estatal frente a terceros cuando se trata de actividades empresariales o industriales, estuvieron inicialmente formuladas centrándose en proyectos extractivos –debido al objeto de la demanda recaída del Exp. n.º 04490-2014-PHC– las exigencias entonces planteadas pueden ser expresadas, *mutatis mutandis*, del siguiente modo más general o abarcativo: (1) El Estado debe asegurar el acceso célere y completo a la información pública existente en torno a riesgos, asociados a actividades empresariales o industriales, que pudieran recaer en derechos fundamentales, informando asimismo en qué medida dicho riesgo ha sido neutralizado o minimizado; (2) debe realizar monitoreos y seguimientos suficientes, velando activamente porque se cumplan tanto los estándares técnicos y legales requeridos, como los acuerdos o compromisos alcanzados con las empresas, con el propio Estado o con las comunidades, con la finalidad de evitar trasgresiones iusfundamentales, y (3) debe fiscalizar y, eventualmente, sancionar los incumplimientos; en este sentido, le corresponde hacer prevalecer el Estado de Derecho y el Imperio de la Ley frente a supuestos en los que, pese a sus esfuerzos de prevención y supervisión, se haya terminado trasgrediendo derechos constitucionales tales como a un ambiente sano y equilibrado, a la salud pública, al patrimonio cultural, a la propiedad comunal o a la consulta previa, entre otros.
37. En este orden de ideas, en supuestos como los antes mencionados, en los que existen relaciones asimétricas, limitaciones probatorias y un intenso compromiso estatal en la defensa de los derechos, la insuficiencia del caudal probatorio aportado inicialmente por la parte demandante no puede ser entendida, sin más, como una razón suficiente para clausurar la vía constitucional para la tutela de los derechos que podrían estar comprometidos.
38. Por el contrario, es claro que en dicho tipo de procesos la judicatura constitucional no puede permanecer pasiva frente a la desigualdad material y epistémica entre quienes denuncian una amenaza o



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 1111/2026

EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

vulneración, y quienes pueden tener acceso a la información técnica relevante de cara a los riesgos o daños alegados. Por el contrario, como parte del Estado, los jueces constitucionales tienen el deber de ejercer las competencias habilitadas dentro del proceso constitucional para esclarecer –desde luego, sin parcializarse indebidamente– los hechos constitucionalmente relevantes, requiriendo para ello informes, documentación técnica, antecedentes administrativos o cualquier otro insumo indispensable para resolver la controversia, sin sacrificar la urgencia que caracteriza al amparo.

39. Señalado esto último, es menester detenerse en lo regulado en una parte del antes citado artículo 13 del Nuevo Código Procesal Constitucional, en especial, en la que se señala que la judicatura constitucional puede disponer de toda “actuación de las pruebas que (...) considere indispensables”, pero agregando, inmediatamente, que ello debe hacerse “sin afectar la duración del proceso”. En torno a ello, resulta claro que toda iniciativa o mandato adicional de la judicatura repercutirá, de modo necesario e incluso obvio, en la duración del proceso y, por ende, resulta necesario esclarecer en qué sentido cabe entender la mencionada prohibición de “afectar” la duración del proceso.
40. Para entender razonablemente esta regulación es necesario tener en cuenta, en primer lugar, que el propósito último de dicha previsión, de cara a lo expresamente dispuesto en los artículos II del Título Preliminar y 2 del Nuevo Código Procesal Constitucional, solo puede encontrarse orientado a satisfacer la *finalidad esencial* de los procesos de tutela, a saber, la de “garantizar la vigencia efectiva de los derechos constitucionales”.
41. En segundo lugar, y de modo complementario, debe atenderse a que el carácter célere y urgente de los procesos de tutela de los derechos fundamentales tiene como propósito, no que se cumpla a todo costo con los ritualismos relacionados con una supuesta naturaleza tempestiva de los procesos constitucionales, sino brindar una tutela oportuna y eficaz para los justiciables, de tal modo que una eventual lesión iusfundamental sea reparada lo antes posible, o con la finalidad de evitar que una amenaza cierta e inminente pudiera materializarse, hasta el punto de hacerse irreparable.



EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

42. Finalmente, es necesario considerar que en todo proceso debe existir una distribución constitucionalmente adecuada de las cargas probatorias, lo que resulta especialmente pertinente cuando la naturaleza del caso revele asimetrías materiales o epistémicas entre las partes, exigencia que viene reconocida a nivel legal en el principio de socialización del proceso (artículo III del Título Preliminar del Nuevo Código Procesal Constitucional), así como de diversos modos en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional¹⁰. Desde luego, esta redistribución de las cargas probatorias, en contextos como los que han sido mencionados, también tiene un impacto evidente en la configuración o duración inicial del proceso.
43. Por todas estas razones, la expresión “sin afectar la duración del proceso” contenida en el artículo 13 del Nuevo Código Procesal Constitucional no puede ser interpretada al margen del propósito de las regulaciones y los principios antes mencionados. Así considerado, la “afectación” a la duración del proceso, planteada como límite a la actuación probatoria de los órganos judiciales, debe entenderse como la proscripción de aquella actividad probatoria que genere una demora irrazonable, o que no se condiga con los fines esenciales de los procesos de tutela de derechos, de tal modo que el alargamiento del proceso devenga en innecesario, contraproducente o vacíe de contenido la tutela oportuna que los derechos reclaman. De este modo, una lectura orientada a la Constitución de la mencionada disposición no aludirá a cualquier tipo de incidencia en la duración del proceso –repercusión que, finalmente, sería inevitable–, sino solo a aquellas afectaciones que puedan calificarse de irrazonables o inconducentes.
44. En adición a lo que acaba de ser explicado, cabe agregar que, en casos como el presente, referidos a materia ambiental y un posible impacto en la salud pública, podría ser pertinente acudir a los estándares relacionados con el principio precautorio. Con base en este, como será mejor explicado luego, el parámetro probatorio no se refiere a la existencia de “pruebas evidentes”, en sentido estricto, sino más bien a la presencia de “indicios razonables”, con lo cual no se requiere plena

¹⁰ Cfr. Sentencia 00434-2022-PA, fundamentos 10 a12; Sentencia 00473-2022-PHD, fundamentos 22 a 24; Sentencia 06135-2006-PA, fundamento 6 y 7.; Resolución 04281-2007-PA, fundamento 4; Sentencia 02513-2007-AA, fundamentos 22 a 24.



EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

certeza acerca de la producción del daño o de su inminencia, sino una base objetiva mínima que permita advertir, plausiblemente, la existencia de una amenaza iusfundamental seria.

45. De este modo, el principio precautorio aparece como parámetro adecuado frente a casos en los que, si se exigiera demostrar con certeza plena el daño alegado como requisito inapelable para brindar tutela, la salvaguarda del bien iusfundamental sería imposible o inconducente, por la probable materialización de la amenaza o la vulneración analizada. En tales contextos, una intervención basada únicamente en la plena certeza –con la que no se cuenta aun– podría llegar demasiado tarde, cuando la lesión ya se hubiera consumado o agravado de modo irreversible.
46. Así, con base en todo lo anotado hasta aquí, esta Sala estima que la justicia constitucional está plenamente habilitada para conocer controversias que involucren la actuación de pruebas de carácter científico o técnico y, en general, las que sean necesarias para esclarecer las alegaciones iusfundamentales aducidas, de modo particular –aunque desde luego no exclusivo–, cuando se trata de amparos ambientales o relacionados con la salud pública.
47. Establecida la procedencia de la presente demanda, corresponde ahora hacer referencia a los derechos invocados en la demanda y a su contenido constitucionalmente protegido.

Derechos a la vida y a la salud

48. Nuestra Constitución establece que la defensa de la persona humana y el respeto a su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado; así, la persona está consagrada como un valor superior, y el Estado está obligado a protegerla. El cumplimiento de este valor supremo implica la vigencia del derecho a la vida, que constituye su proyección. De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional este derecho “resulta el de mayor connotación y se erige en el presupuesto ontológico para el goce de los demás derechos, ya que el ejercicio de cualquier derecho, prerrogativa, facultad o poder no tiene sentido o deviene inútil ante la inexistencia de vida física de un titular al cual puedan serle reconocidos” (Sentencia 02945-2003-AA, fundamento 27).



EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

49. Asimismo, el Tribunal Constitucional ha explicado que, en el marco de un Estado Constitucional, el poder público tiene el deber de concretar los postulados que tienden a asegurar el mínimo de posibilidades que tornan digna la vida, así como la promoción de esas condiciones. En tal sentido, ha precisado el máximo intérprete de la constitucionalidad, que “La vida, entonces, ya no puede entenderse tan solo como un límite al ejercicio del poder, sino fundamentalmente como un objetivo que guía la actuación positiva del Estado. Dichos postulados propenden la realización de la justicia que avala los principios de dignidad humana y solidaridad y traspasa el reducido marco de la legalidad con el que se identificaba la noción clásica de Estado de derecho. Ahora el Estado está comprometido a invertir los recursos indispensables para desarrollar las tareas necesarias que le permitan cumplir con el encargo social de garantizar el derecho a la vida, la libertad, la seguridad y la propiedad privada” (Sentencia 02945-2003-AA, fundamento 26).
50. En lo que respecta al derecho a la salud, se trata, desde luego, de un ámbito iusfundamental inseparable con el derecho a la vida. La vinculación entre ambos derechos es irresoluble, pues la presencia de una enfermedad o patología puede conducirnos a la muerte o, en todo caso, desmejorar la calidad de la vida.
51. No obstante la evidente interrelación existente entre estos derechos, el Tribunal Constitucional ha explicado que el derecho a la salud es un derecho autónomo. Al respecto, ha afirmado el Alto Tribunal que “[e]s cierto que suele estar íntimamente relacionado con otros derechos o bienes jurídicos constitucionales, pero no puede negarse que su contenido es especial, único, exclusivo y excluyente” (cfr. Sentencia 01094-2018-AA, fundamento 24).
52. En este mismo sentido, ha precisado (Sentencia 05842-2006-HC, fundamento 48) que:

De hecho, el derecho a la salud tiene sustento en el principio de dignidad del ser humano [posición asumida en la STC Exp. n.º 3593-2005-PA], está íntimamente conectado con el derecho a la vida, sobre todo con la vida digna [fundamento 28 de la STC Exp. n.º 2945-2003-AA; además, fundamento 27 de la STC Exp. n.º 2016-2004-AA y fundamento 43 de la STC Exp. n.º 3330-2004-AA], tiene una vinculación irresoluble con el derecho a la integridad



EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

[fundamento 10 de la STC Exp. n.º 05954-2007-PHC], y cuenta con un estrecho enlazamiento con el medio ambiente [fundamento 2 de la STC Exp. n.º 2064-2004-AA, sobre todo en lo relativo a la higiene ambiental]; pero igual debe permitirse su *tutela independiente*”.

53. De lo anterior se desprende que el derecho a la salud tiene una entidad y valor propios. En tal sentido, ni su carácter de derecho fundamental y ni su tutela dependen de su vinculación con otros derechos fundamentales (por ejemplo, con los derechos de abstención o de libertad). Por el contrario, del hecho de que la vulneración o amenaza de violación al derecho a la salud implique la violación de otros derechos podría tenerse en cuenta para calificar la gravedad de lo vulnerado o amenazado, así como evaluar la importancia o también la urgencia que merece su tutela.
54. Asimismo, como tiene señalado este Tribunal, la posibilidad de que el Estado establezca un sistema sanitario constitucionalmente adecuado – es decir, en condiciones de calidad, oportunidad, aceptabilidad y accesibilidad– depende de un conjunto de decisiones de política institucional, las cuales deben definir, por ejemplo, cómo se puede ampliar la oferta de establecimientos médicos (disponibilidad), cómo se puede permitir que las personas de escasos recursos accedan a los servicios de salud (accesibilidad económica), cómo es posible impulsar y fortalecer la salud intercultural en nuestro país (aceptabilidad), y cómo garantizar que los servicios médicos se brinden en condiciones adecuadas de seguridad, oportunidad y profesionalismo (calidad) (cfr. Sentencia 3228-2012-PA, f. j. 30).
55. Ahora bien, es difícil que todas las diversas exigencias derivadas del derecho a la salud puedan cumplirse inmediatamente y al mismo tiempo. Al respecto, tanto la limitada disponibilidad de recursos, como la gran cantidad de necesidades insatisfechas y crecientes exigencias vinculadas con el derecho a la salud hacen que en los hechos ese derecho sea susceptible de una concreción progresiva.
56. Sin embargo, de lo anterior no se desprende que, de algún modo, quede legitimado el incumplimiento de este derecho o que pueda postergarse indefinidamente su materialización. Lo que significa más bien es que su realización requiere, cuando menos, de la adopción de medidas



EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

continuas y apropiadas –legislativas, económicas y técnicas– cuyo objeto sea alcanzar progresiva o aumentativamente la plena efectividad de todos los componentes de este derecho, tal como lo prescribe el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Derecho a un ambiente sano y equilibrado

57. La jurisprudencia uniforme del Tribunal Constitucional reconoce la especial relevancia que merecen la protección y preservación del medio ambiente y de los recursos naturales, en especial, tomando en consideración los riesgos a los que estos bienes se encuentran actualmente expuesto.
58. En este mismo sentido, por ejemplo, puede mencionarse la Carta Encíclica *Laudato Si'* (24 de mayo de 2015), del Papa Francisco, en la que expresó en el marco del enfoque social de la Iglesia católica en torno a los derechos ambientales. Dicha Encíclica se señala que:

Hoy creyentes y no creyentes estamos de acuerdo en que la tierra es esencialmente una herencia común, cuyos frutos deban beneficiar a todos. Para los creyentes, esto se convierte en una cuestión de fidelidad al Creador, porque Dios creó el mundo para todos. Por consiguiente, todo planteo ecológico debe incorporar una perspectiva social que tenga en cuenta los derechos fundamentales de los más postergados (...)

El medio ambiente es un bien colectivo, patrimonio de toda la humanidad y responsabilidad de todos. Quien se apropia algo es sólo para administrarlo en bien de todos. Si no lo hacemos, cargamos sobre la conciencia el peso de negar la existencia de los otros (...)

59. Adicionalmente, en Carta Encíclica menciona que:

La ecología estudia las relaciones entre los organismos vivientes y el ambiente donde se desarrollan. También exige sentarse a pensar y a discutir acerca de las condiciones de vida y de supervivencia de una sociedad, con la honestidad para poner en duda modelos de desarrollo, producción y consumo. No está de más insistir en que todo está conectado. El tiempo y el espacio no son independientes



EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

entre sí, y ni siquiera los átomos o las partículas subatómicas se pueden considerar por separado. Así como los distintos componentes del planeta –físicos, químicos y biológicos– están relacionados entre sí, también las especies vivas conforman una red que nunca terminamos de reconocer y comprender. Buena parte de nuestra información genética se comparte con muchos seres vivos. Por eso, los conocimientos fragmentarios y aislados pueden convertirse en una forma de ignorancia si se resisten a integrarse en una visión más amplia de la realidad.

Cuando se habla de «medio ambiente», se indica particularmente una relación, la que existe entre la naturaleza y la sociedad que la habita. Esto nos impide entender la naturaleza como algo separado de nosotros o como un mero marco de nuestra vida. Estamos incluidos en ella, somos parte de ella y estamos interpenetrados. Las razones por las cuales un lugar se contamina exigen un análisis del funcionamiento de la sociedad, de su economía, de su comportamiento, de sus maneras de entender la realidad. Dada la magnitud de los cambios, ya no es posible encontrar una respuesta específica e independiente para cada parte del problema. Es fundamental buscar soluciones integrales que consideren las interacciones de los sistemas naturales entre sí y con los sistemas sociales. No hay dos crisis separadas, una ambiental y otra social, sino una sola y compleja crisis socio-ambiental. Las líneas para la solución requieren una aproximación integral para combatir la pobreza, para devolver la dignidad a los excluidos y simultáneamente para cuidar la naturaleza.

60. Por su parte, el jurista Luigi Ferrajoli ha destacado que la primera catástrofe global que padecemos en la actualidad es la ambiental:

(...) Nuestra generación está produciendo daños irreversibles y crecientes en el medio ambiente. Cada año la humanidad lanza a la atmósfera una cantidad de anhídrido carbónico superior a la del precedente, lo que nos pone en riesgo, no a larguísimo plazo, la propia habitabilidad del planeta. Los procesos de alteración y destrucción de la naturaleza determinados por el desarrollo industrial ecológicamente insostenible –el calentamiento global, la consiguiente disolución de los casquetes polares en Groenlandia y en Antártida, la contaminación del aire y de los mares, la reducción de la biodiversidad, las sequías, los incendios, las inundaciones– están extinguiendo, en no más de dos siglos, los recursos energéticos



EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

no renovables –petróleo, carbón, gases naturales– acumulados en millones de años. En suma, el desarrollo insostenible está destruyendo los bienes comunes de la naturaleza como si fuésemos las últimas generaciones que viven sobre la Tierra¹¹.

61. En torno al ambiente, el inciso 22 del artículo 2 de la Constitución reconoce, como derecho fundamental, el atributo subjetivo de “gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo” de la vida de la persona. Aunado a ello, está el capítulo II del Título III de la Constitución, intitulado “Del ambiente y los recursos naturales”, que contiene a los artículos del 66 al 69. La jurisprudencia de este Tribunal Constitucional ha denominado a este conjunto de disposiciones de la Constitución, que fijan las relaciones entre el individuo, la sociedad y el medio ambiente, como “Constitución ecológica” (Sentencia 03610-2008-PA/TC, fundamento 33, y Sentencia 00012-2019-PI/TC, fundamento 7).
62. En este contexto, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha definido al medio ambiente como el espacio en el que la persona y los seres vivos se desenvuelven, lo que incluye la interrelación de ellos, manifestada en el clima, paisaje, ecosistema y otros. Esta concepción abarca tanto al entorno natural como al creado por el ser humano (cfr. Sentencia 0048-2004-PI/TC, fundamento 17). En este sentido, el medio ambiente constituye un bien que está fuera del comercio humano y que debe conservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras.
63. El derecho al medio ambiente comprende los siguientes elementos:
 - i. El derecho a gozar de ese medio ambiente y
 - ii. El derecho a que ese medio ambiente se preserve (Sentencia 0011-2015-PI/TC, fundamentos 144 y siguientes, entre muchas otras).
64. La primera manifestación expuesta supone el disfrute de un entorno adecuado para el desenvolvimiento de la persona y de su dignidad, lo que supone un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan

¹¹ Ferrajoli, Luigi (2024). *Garantismo Global. La Constitución de la Tierra y la expansión del constitucionalismo*. Madrid/Lima: Palestra Europa, pp. 15-16.



EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

e interrelacionan de manera natural y armónica.

65. Por su parte, la segunda manifestación, referida a la preservación del medio ambiente, entraña obligaciones ineludibles para los poderes públicos, como la de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute. A juicio de este Tribunal, tal obligación alcanza también a los particulares y con mayor razón a aquellos cuyas actividades económicas inciden, directa o indirectamente, en el medio ambiente (Sentencia 0470-2013-PA/TC, fundamentos 13 y 14).
66. En lo concerniente al contenido de nuestra Constitución ecológica, ella en lo esencial está conformada por los artículos pertenecientes al Capítulo II del Título III. En particular, el artículo 66 de la Constitución establece lo siguiente:
 - a. Los recursos naturales son patrimonio de la Nación;
 - b. El Estado es soberano en su aprovechamiento; y,
 - c. Por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares.
67. Asimismo, la Constitución establece que corresponde al Estado determinar la política nacional del ambiente, el uso sostenible de los recursos naturales y la promoción de la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas, tal y como se desprende de los artículos 67 y 68. El uso sostenible de los recursos naturales constituye así un fin esencial del Estado Constitucional.
68. En particular, el artículo 67 de la Norma Fundamental genera la ineludible obligación estatal de instituir una *política nacional del ambiente*, lo que implica el desarrollo y promoción de acciones destinadas a la preservación y conservación del ambiente de modo que pueda ser aprovechado y disfrutado por las futuras generaciones (cfr. Sentencia 1272-2015-PA/TC, fundamento 29).
69. En esa dirección, se constituye el Estado Ambiental definido como una forma de Estado que procura la aplicación del principio de solidaridad



EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

económica y social, con la finalidad de lograr el desarrollo sostenible, mediante el control jurídico del uso racional del patrimonio ecológico¹².

70. El artículo 68 de la Constitución, por su parte, dispone que el Estado se encuentra obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas. Ello implica que la aprobación de medidas potencialmente riesgosas para las áreas naturales protegidas requerirá la participación conjunta de los organismos estatales cuyas funciones sean la conservación y protección de dichas áreas (cfr. Sentencia 0021-2003-PI/TC, fundamento 11).
71. Adicionalmente, se debe tener en cuenta que en el artículo 69 de la Constitución se establece que el “Estado promueve el desarrollo sostenible de la Amazonía con una legislación adecuada”. Así, nos hallamos ante un marco constitucional en el que se impulsa y prioriza la sostenibilidad de las actividades económicas en esa zona del país.
72. Con base en lo expuesto, este Tribunal ha identificado en la Sentencia 00048-2004-PI/TC, fundamento 18, los principios que rigen el vínculo existente entre el derecho a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida y la producción económica:
 - a. Principio de desarrollo sostenible o sustentable, que supone que las obligaciones impuestas, tanto a particulares como al propio Estado, no solo pretenden conservar el ambiente para el goce inmediato de la ciudadanía, sino que este cuidado se extiende a la protección del disfrute de las generaciones futuras (Sentencia 1206-2005-PA/TC, fundamento 4).
 - b. Principio de conservación, en cuyo mérito se busca mantener en estado óptimo los bienes ambientales.
 - c. Principio de prevención, que supone resguardar los bienes ambientales de cualquier peligro que pueda afectar su existencia.

¹² Ruiz-Rico, Gerardo (2000). *El derecho constitucional al medio ambiente*. Valencia: Tirant lo Blanch, p. 71.



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 1111/2026

EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

- d. Principio de restauración, el cual se encuentra referido al saneamiento y recuperación de los bienes ambientales deteriorados.
- e. Principio de mejora, en cuya virtud se busca maximizar los beneficios de los bienes ambientales en pro del disfrute humano.
- f. Principio precautorio, que comporta adoptar medidas de cautela y reserva cuando exista incertidumbre científica e indicios de amenaza sobre la real dimensión de los efectos de las actividades humanas sobre el ambiente.
- g. Principio de compensación, que implica la creación de mecanismos de reparación por la explotación de los recursos no renovables.

Derechos de los consumidores y usuarios

- 73. Con base en los derechos y deberes estatales mencionados en el artículo 65 de la Constitución, el Tribunal Constitucional ha señalado que existe un conjunto amplio de derechos fundamentales que debe reconocerse y garantizarse a favor de los consumidores y usuarios.
- 74. En este sentido, tiene dicho el Alto Tribunal (Sentencia 0858-2003-AA, fundamento 3) que:

Por ello, a juicio del Tribunal Constitucional, la primera parte del artículo 65 de la Constitución contiene un genérico deber especial de protección del consumidor y usuario que asume el Estado, cuyas formas como puede concretizarse, se traducen, sólo de manera enunciativa en garantizar “el derecho a la información sobre los bienes y servicios que se encuentran a su disposición en el mercado”, así como en velar, “en particular, por la salud y la seguridad de la población”.

Estas concretizaciones del deber especial de protección sobre los derechos e intereses de los consumidores y usuarios no se agotan



EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

allí, puesto que incluyen la expedición de directivas, el establecimiento de procedimientos administrativos, la aplicación de las leyes y reglamentos de conformidad con los derechos fundamentales, entre muchos otros factores a tomarse en consideración.

75. De manera más específica, en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional se señala (Sentencia 01865-2010-PA, fundamentos 15 y 16) que, con base en el artículo 65 de la Constitución aparecen, de manera expresa, las dos obligaciones estatales siguientes:

a) Garantizar el derecho a la información sobre los bienes y servicios que están a su disposición en el mercado. Ello implica la consignación de datos veraces, suficientes, apropiados y fácilmente accesibles.

b) Velar por la salud y la seguridad de las personas en su condición de consumidores o usuarios. Ello implica que se asegure que los productos y servicios ofertados en el mercado deben ser tales que, utilizados en condiciones normales o previsibles, no pongan en peligro la salud y seguridad de los consumidores o usuarios.

76. Sin embargo, a decir del Tribunal Constitucional, estos no son los únicos derechos que se corresponden con la protección de los consumidores y usuarios promovida y garantizada por la Constitución.

77. Al respecto, el intérprete calificado de la constitucionalidad ha precisado (Sentencia 0858-2003-AA, fundamentos 14 al 15) lo siguiente:

A criterio del Tribunal, tras los deberes impuestos al Estado en el artículo 65 de la Norma Suprema, subyacen una serie de exigencias que recaen sobre diversos órganos del Estado. En primer lugar, sobre el legislador ordinario, al que se le impone la tarea, mediante la legislación, de crear un órgano estatal destinado a preservar los derechos e intereses legítimos de los consumidores y usuarios. Pero también la tarea de establecer procedimientos apropiados para que, en su seno, los consumidores y usuarios puedan, mediante recursos sencillos, rápidos y efectivos, solicitar la protección de aquellos



EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

derechos e intereses.

Con el establecimiento de ese tipo de procedimientos no sólo debe facilitarse una vía para la satisfacción de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios, sino también las reglas conforme a las cuales puedan solucionarse equitativamente los problemas. Como lo ha señalado el Tribunal Constitucional Federal Alemán, “también es función de los respectivos órganos estatales competentes ponderar entre los diferentes derechos fundamentales que se contraponen entre sí y atender a las consecuencias negativas que podría tener una determinada forma de cumplir con el deber de protección” (BverfGE 96, 56).

Al legislador incumbe, en efecto, ponderar los diferentes derechos y bienes constitucionales en conflicto, y establecer, con carácter general, los principios y reglas conforme a los cuales se deberán resolver las controversias entre agentes económicos y los usuarios y consumidores.

Ciertamente, el artículo 65 de la Constitución quedaría en una verdadera zona de penumbra si es que se limitase sólo a aquellas exigencias. Y es que, una vez creado el órgano estatal destinado a mediar entre los prestadores de un servicio público determinado y los consumidores y usuarios respectivos, ese deber especial de protección lo asume el órgano establecido por el legislador, el que, a su vez, adquiere nuevas exigencias. Como ya se sostuvo en la STC 0005-2003-AI/TC, ese “deber especial de protección” de los derechos no sólo se concretiza “[...] en el ámbito legislativo, dentro de los límites que la Constitución impone [...], sino también en el plano de la actuación de los órganos administrativos” (Fund. Jur. N.º 43).

§3. Sobre los principios de prevención y precautorio en relación con casos como el presente

78. Como ha sido mencionado antes, son varios los principios que, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, orientan la relación entre el medio ambiente y diversas actividades económicas. Efectivamente, el máximo intérprete de la constitucionalidad se ha referido a los principios de desarrollo sostenible (o sustentable), de conservación, de prevención, de restauración, de mejora, precautorio y de compensación.



EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

79. En lo que concierne al caso de autos, cabe hacer énfasis, en especial, a los principios de prevención y precautorio. El primero está referido a la protección de los bienes ambientales frente a cualquier peligro cierto, que pueda afectar la existencia o adecuada conservación de dichos bienes. El segundo principio está orientado a la actuación que corresponde hacer incluso frente a la falta de plena certeza científica en relación con las causas y efectos de un acto presuntamente lesivo; en este caso, aunque no existe plena certeza, tampoco hay mera incertidumbre o temor, sino un riesgo verosímil. En este orden de ideas, el principio precautorio requiere contar con indicios razonables y suficientes sobre el riesgo señalado, quedando la autoridad habilitada para adoptar medidas urgentes, proporcionadas y razonables en atención a dicho riesgo.

80. Como tiene señalado el Tribunal Constitucional a este respecto:

[R]esulta necesario subrayar que por el llamado “principio precautorio”, recogido primero por el Derecho Internacional del Medio Ambiente –adoptado por nuestro derecho interno– “[...] los Estados deben 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 ambiente.” (Cfr. inciso 3) del artículo 3.º del Convenio Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático).

El “principio precautorio” o también llamado “de precaución” o “de cautela” se encuentra estrechamente ligado al denominado principio de prevención. Este exige la adopción de medidas de protección antes de que se produzca realmente el deterioro al medio ambiente. Aquel opera más bien ante la amenaza de un daño a la salud o medio ambiente y la falta de certeza científica sobre sus causas y efectos. Es justamente en esos casos en que el principio de precaución puede justificar una acción para prevenir el daño, tomando medidas antes de tener pruebas de este. (Sentencia 09340-2006-AA, fundamentos 3 y 4)

81. De este modo, el principio de precaución adquiere relevancia ante la falta de absoluta certeza científica o de plena corroboración técnica del



EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

daño alegado, pues, en caso en caso existiera total certidumbre, operaría más bien el principio de prevención. Ahora bien, a pesar de que el principio precautorio no exige demostrar plenamente la gravedad y realidad del riesgo, sí resulta exigible que haya indicios razonables y suficientes de su existencia y que su magnitud o alcance justifique la necesidad de adoptar medidas urgentes, proporcionales y razonables.

82. En este sentido, a efectos de ampliar y precisar lo concerniente a la identificación este riesgo precautorio –es decir, aquel que permite invocar y aplicar justificadamente el principio de precaución– cabe establecer los siguientes criterios jurisprudenciales, de tal modo que su determinación, en los casos que corresponda, no termine siendo un acto meramente discrecional, basado en subjetividades o sin suficiente sustento:

1. Existencia de un riesgo objetivo atendible

83. Como fue adelantado, el principio precautorio no se activa frente a cualquier posibilidad abstracta de daño, sino que debe constatarse la existencia de un riesgo objetivamente atendible, en otras palabras, la existencia de una probabilidad verosímil de afectación derivada de una actividad, sustancia o situación determinada, aunque el alcance exacto de dicha probabilidad no haya podido establecerse con certeza.
84. A este respecto, debe distinguirse entonces entre un mero “peligro”, como posibilidad genérica de daño (eventualmente asociada a un temor, aunque no exista una justificación objetiva mínima o suficiente para ello), del “riesgo” entendido más bien como una posibilidad de daño que cuenta con un sustento objetivo mínimo, basado en la evidencia disponible¹³.
85. En tal sentido, la existencia de este riesgo precautorio no se refiere al mero temor emotivo o irracional, a una conjetura puramente subjetiva ni a una especie de desconfianza difusa y sin mayor sustento. Deberá estar sustentado en una base científica, técnica o indiciaria suficiente que permita afirmar que el riesgo apreciado no es únicamente

¹³ En similar sentido, la jurisprudencia de la Corte Constitucional se ha referido, por ejemplo, al “paradigma del riesgo” (cfr.a T 236-17, párrs. 5.1.4-5.1.5).



EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

hipotético, ni un simple discurso especulativo o ni un recelo alentado por el miedo, aunque sin basamento real.

86. Así, recapitulando, este criterio descarta entender como riesgo precautorio la mera sospecha de peligro o daño, y más bien se orienta a atender el daño probable. Esta probabilidad de daño, como ha sido indicado, tiene que ser objetiva, en el sentido de que existen indicios reales y suficientes que apuntan a ello. Si este es el caso, el riesgo puede calificarse de objetivo y atendible.

2. Intervención basada en certeza científica o en indicios razonables

87. Como acaba de ser mencionado, una respuesta basada en el principio de precaución requiere que exista, cuando menos, indicios científicos razonables respaldados por datos técnicos e información objetiva que permitan advertir la potencialidad del daño. A contrario sensu, el principio precautorio no se activa en contextos de ignorancia absoluta o frente a niveles ínfimos o inadecuados de conocimiento.
88. En tal sentido, es claro que, si se invoca la objetividad del riesgo alegado o la probabilidad del daño, se requiere contar necesariamente con algunos criterios que, de modo sustentado y aceptable, permitan dar cuenta de ello. Al respecto, entre otros criterios, destaca la exigencia de tomar en consideración la calidad y fiabilidad de las fuentes que se emplean como base justificativa del riesgo precautorio.
89. Desde luego, fuentes que se basan en robustos indicios científicos, contrastados mediante criterios técnicos o información objetiva de gran precisión o calidad, o que provienen de órganos científico-técnicos o agencias estatales del mayor prestigio, coadyuvan de mejor modo a determinar la probabilidad del daño, frente a otras que más bien van en sentido contrario.
90. En este sentido, a modo de ejemplo, al analizar las alegaciones en torno a un supuesto riesgo precautorio corresponderá evaluar, entre otras variables, la seriedad metodológica de los informes disponibles, la independencia de los órganos técnicos que los emiten, la consistencia de los datos aportados, la trayectoria de los órganos técnicos o especialistas detrás de los informes, etc.



EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

3. Análisis de la potencial gravedad del daño

91. De manera complementaria a lo que se viene precisando, no cualquier clase de impacto potencial puede activar una respuesta precautoria; en efecto, de manera más precisa, lo que se requiere es evaluar si el riesgo potencial es de tal magnitud y entidad que activan dicho modo de protección.
92. Así considerado, para determinar si existe riesgo precautorio debe analizarse el daño que podría generarse, atendiendo, por ejemplo, a los efectos relacionados con su eventual gravedad, intensidad, extensión o irreversibilidad, ya sea para el ambiente, la salud o, en general, los diversos bienes constitucionalmente protegidos que pudieran verse afectados.
93. En esta línea, se requiere evaluar, entre otras posibilidades, la mayor o menor dañosidad de la actividad riesgosa, los efectos que recaen directa o indirectamente en el bien comprometido, la posible extensión y grado de intensidad del posible perjuicio, la más amplia o limitada duración de las eventuales consecuencias lesivas, la eventual dificultad o incluso imposibilidad de una reversión del daño, reparación posterior, etc.
94. A este respecto, desde luego, mientras el daño potencial pueda ser calificado como más severo o irreversible, menor será la exigencia de certeza plena para justificar una respuesta cautelar; a la inversa, cuando los daños potenciales aparezcan antes bien como leves o marginales, la injerencia precautoria tan solo podría basarse en un alto y sustentado estándar justificatorio.

4. Evaluación del uso, contexto y exposición respecto a la sustancia, tecnología o actividad potencialmente dañina

95. Además, el análisis del riesgo precautorio no puede basarse tan solo en el estudio aislado de una sustancia, tecnología o actividad señalada como potencialmente dañina. También es necesario tomar en cuenta su uso concreto, el contexto en que suele o podría producirse el riesgo denunciado, el seguimiento que se realiza frente a eventuales exposiciones dañinas, la regulación existente en torno a los riesgos



EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

probables y el grado cumplimiento de dichas disposiciones, la dinámica realmente existente respecto de las actividades posiblemente nocivas y de los sujetos potencialmente afectados, etc.

96. En este sentido, por ejemplo, no podría evaluarse por igual el riesgo generado por una sustancia intrínsecamente peligrosa, pero sometida a controles fuertes y efectivos (lo que aminoraría o prevendría cualquier posible daño), que supuestos en los que, a modo de ejemplo, existe un uso difuso de dicha sustancia sin mayor control, respecto del cual hay una acreditada exposición masiva, en los que puede darse una posible exposición cruzada con otras sustancias que pueden agravar sus efectos nocivos, si no hay mecanismos de trazabilidad que permitan identificar la cadena de distribución de un lote contaminado ni el origen de la contaminación, cuando se constata la falta de determinación de responsabilidades o medidas de corrección ante el incumplimiento de las regulaciones, o frente a casos en los que se ven afectadas poblaciones especialmente vulnerables en quienes se podría magnificarse los posibles perjuicios, etc.
97. De este modo, es necesario valorar si, además del riesgo que puede derivar de específica una actividad, tecnología o componente, considerada en abstracto y de manera aislada, existen adicionalmente amenazas potenciales relacionadas, entre otras variables, con el modo en que determinada práctica es realizada, una sustancia o tecnología es empleada, con la intensidad o frecuencia de la exposición al riesgo sobre el cual se alerta, con la ausencia de mecanismos adecuados de supervisión y contención, etc.
98. Así visto, una adecuada evaluación del riesgo precautorio debe ser sensible a los contextos y dinámicas reales, pues solo ello permitiría ajustar de modo adecuado la respuesta precautoria, para que esta pueda atender, efectivamente, los peligros encontrados. De este modo, se evitaría respuestas que incurran indebidamente en una posible sobreinclusión, como también en la infraprotección, frente a supuestos potencialmente gravosos.

5. Existencia o suficiencia del estándar regulatorio o administrativo existente



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 1111/2026

EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

99. Analizado lo anterior, y antes de que se emita una respuesta precautoria, corresponde examinar si acaso no existe ya un estándar regulatorio o administrativo aplicable al riesgo que se cuestiona y, de existir, si dicho criterio resulta constitucionalmente adecuado y razonable para enfrentar dicho riesgo.
100. En caso no exista ninguna regulación administrativa pertinente para el riesgo denunciado, ciertamente le correspondería a la judicatura constitucional dar una respuesta precautoria dirigida a tutelar efectivamente los bienes constitucionales constreñidos.
101. Si, por el contrario, la medida regulatoria o administrativa existe, deberá verificarse si dicha regulación es pertinente, suficiente y razonable, es decir, si ella tutela debida y suficientemente el bien jurídico-constitucional implicado, tanto en su contenido protegido como en sus alcances, previendo potenciales daños o amenazas. Sobre esto último, en similar sentido, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional se ha referido, *mutatis mutandis*, a la necesidad de evaluar eventuales *déficits de consideración suficiente*, lo que implica verificar si una medida estatal ha destendido ciertas dimensiones o principios relevantes de los derechos involucrados, y a *déficits de respeto suficiente*, para revisar si las medidas estatales analizadas son directamente contrarias a los principios que rigen el derecho involucrado, o si se adoptaron medidas claramente inconducentes o insuficientes para la protección que se requiere (Sentencia 02566-2014-PA/TC, fundamento 39; Sentencia 03228 2012-PA/TC, fundamento 39).
102. Así considerado, si el estándar regulatorio existente es constitucionalmente pertinente, adecuado y razonable, en principio, a la judicatura constitucional le corresponde mantener una deferencia hacia dicho estándar, evitando sustituir tales criterios con base en consideraciones propias o ad hoc, sin razones que justifiquen fuertemente desplazar la opción regulatoria desarrollada la Administración en el marco de sus competencias.
103. Ahora bien, si la regulación existente es constitucionalmente insuficiente, irrazonable o incapaz de responder al riesgo identificado, el órgano jurisdiccional puede ofrecer un parámetro de tutela complementario o alternativo –dependiendo de los déficits detectados–



EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

que sea constitucionalmente adecuado, basado en una motivación suficiente en torno a la aptitud de dicha nueva medida para proteger el derecho o bien constitucional comprometido frente al riesgo precautorio establecido¹⁴.

104. En este sentido, la respuesta precautoria que puede brindarse en sede constitucional no debe ser entendida, sin más, como una habilitación genérica para sustituir judicialmente las valoraciones técnicas de la Administración. Antes bien, se requiere examinar si dichas respuestas dadas por la Administración a los riesgos denunciados resultan constitucionalmente suficientes o compatibles con el deber de protección de los derechos invocados.

6. Proporcionalidad, motivación y temporalidad de la medida judicial

105. Además de las consideraciones y los estándares antes presentados, es necesario resaltar que la existencia de riesgo precautorio no habilita a la judicatura a tomar cualquier tipo de decisión.
106. En este sentido, la medida precautoria adoptada no puede ser arbitraria o injustificada; por el contrario, su adopción requiere que justificar que ella es: (i) idónea para enfrentar el riesgo identificado; (ii) necesaria, en el sentido de que no exista otra alternativa menos lesiva que ofrezca una protección equivalente; y (iii) proporcional en sentido estricto, de modo que sus beneficios preventivos superen los costos o afectaciones que impone sobre derechos o intereses contrapuestos.
107. En sentido complementario, la decisión precautoria debe estar debidamente motivada. Además de los estándares relacionados, de modo general, con el derecho a una debida motivación desarrollados ampliamente en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, a partir de lo explicado hasta aquí en relación con la tutela precautoria, la medida adoptada debe dar cuenta, de modo específico, sobre el riesgo detectado, la evidencia disponible que ha sido valorada, las razones por

¹⁴ En similar sentido, aunque con diferencias, la Corte Constitucional colombiana se ha referido a la posible determinación judicial de un “nivel de riesgo aceptado”, en caso no exista regulación específica referida a combatir dicho riesgo o si dicha regulación no es considerada como razonable debido a que no cumple con los parámetros constitucionales (cfr. T 236-17, párr. 5.2.9.4-5.2.9.4).



EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

las que se estima insuficiente el marco regulatorio ordinario y la justificación específica de la medida precautoria adoptada.

108. Es necesario precisar, a mayor abundamiento, que una decisión basada en el principio de precaución no es una medida que implique la determinación responsabilidades o de una infracción –lo cual exigiría una motivación cualificada–y, por ende, el estándar justificatorio tampoco es equivalente al requerido para el establecimiento de una medida sancionatoria. Más aun, como ha sido reiterado ya varias veces, la respuesta precautoria se toma en contextos en los que no existe certeza absoluta, no obstante lo cual puede verificarse la presencia de un riesgo objetivo, atendible y basado en evidencia, frente al cual se requiere adoptar medidas judiciales idóneas para conjurar, efectivamente, dicha amenaza.
109. Aunado a lo anterior, la respuesta precautoria debe concebirse, en principio, como una medida revisable y temporalmente ajustable, pues ha sido dictada precisamente en un contexto de incertidumbre y, en consecuencia, puede requerir de ajustes o variaciones a medida que vaya obteniendo información más robusta.
110. En síntesis, el principio precautorio faculta al juez a adoptar medidas urgentes de protección, pero contando siempre con una justificación suficiente. Ello requiere que las medidas se encuentren debidamente motivadas a efectos de identificar un riesgo precautorio (con base en los estándares que acaban de ser desarrollados); asimismo, ellas deben ser idóneas, necesarias y proporcionales; a la vez, deben considerarse como revisables, en atención al desarrollo del conocimiento disponible.

§4. Análisis del caso concreto

111. En el presente caso los accionantes solicitan, básicamente, que los demandados reconozcan que los plaguicidas actualmente autorizados que contienen las sustancias activas de nombre técnico clorpirifos, metomil, glifosato, imidacloprid y clothianidin sean consideradas como una amenaza cierta e inminente para los derechos de los agricultores y los consumidores, en especial, a la vida, la salud, la integridad física, a disfrutar de un medio ambiente equilibrado y adecuado y a la protección de los consumidores (primera pretensión principal). Asimismo,



EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

pretenden que se prohíba la venta de dichos plaguicidas, debido a que son altamente tóxicos (segunda pretensión principal) y que se disponga la nulidad de los permisos de los plaguicidas que contienen tales sustancias (pretensión accesoria a la segunda pretensión principal).

112. Conforme a los actuados, los demandantes sustentan sus alegaciones en muy diversa documentación adjunta o mencionada en sus escritos. De modo más específico, entre dicha información incorporada o referenciada en los actuados puede distinguirse, de un lado, aquella referida al carácter nocivo o peligroso de los ingredientes activos contenidos en los pesticidas que ellos mencionan y, de otro, a encuestas o informes en torno a la presencia y grado de concentración de dichas sustancias que, en los hechos, se ha encontrado en los alimentos que se distribuyen en nuestro país.
113. Entre el primer grupo, los accionantes han ofrecido diversas evaluaciones toxicológicas o científicas internacionales referidas a los ingredientes activos antes mencionados. Por ejemplo, hacen referencia a estudios publicados en revistas científicas, que reseñan información de acceso público extraída de páginas web de organizaciones internacionales, o de órganos técnicos o agencias gubernamentales de países extranjeros (en especial, agencias especializadas de los Estados Unidos y la Unión Europea), así como decisiones de gobiernos o tribunales extranjeros en torno a la prohibición o restricciones a estas sustancias. Si bien en algunos casos las referencias aparecen de modo algo impreciso (no figuran siempre las citas completas o no están adecuadamente referenciadas), también es cierto que, en general, ellas apuntan a información pública, verificable y contrastable, en la medida que se trata de documentación de acceso abierto, en su mayoría generada y difundida por entidades gubernamentales.
114. También se hace referencia a una propuesta del Consorcio Agroecológico Peruano del año 2018, que contiene una lista de plaguicidas que, de acuerdo con sus análisis, deberían prohibidos o restringidos; documento en el que reporta, además, diversos casos de intoxicaciones masivas ocurridas en el Perú entre los años 1999 a 2018.
115. De modo complementario, con base en diversa información disponible en las bases de datos de la Agencia de Protección Ambiental de Estados



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 1111/2026

EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

Unidos (EPA, por sus siglas en inglés) y de la Unión Europa, o de iniciativas privadas como Pesticide Action Network of North America, entre otras, se propone una lista de ingredientes activos que deberían estar prohibidos o ser de uso restringido en nuestro país.

116. Respecto del segundo grupo de información, referida a la presencia y grado de concentración de residuos de plaguicidas encontrados en alimentos, los demandantes han tomado en cuenta información relevante generada o sistematizada desde el Estado, que dan cuenta del uso de los plaguicidas cuestionados en el ámbito agropecuario (por ejemplo, la *Encuesta Nacional Agraria* del año 2014, así como las *Encuestas Nacionales Agropecuarias* de los años 2015-2016 y 2016-2017, del INEI) o que informan sobre los muestreos realizados para medir los residuos químicos encontrados en los alimentos en los que se alerta, especialmente, sobre aquellos casos en los que se traspasó el Límite Máximo para Residuos o incluso de situaciones en las que se encontraron productos químicos prohibidos (en especial, se hace referencia al *Informe del Monitoreo de contaminantes en alimentos agropecuarios primarios, año 2017* elaborado por Senasa).
117. En adición a lo anterior, los recurrentes han presentado asimismo informes realizados por la ciudadanía, en especial, los llamados “monitoreos ciudadanos”, llevados a cabo por organizaciones privadas, con base en muestras tomadas de mercados locales, las cuales fueron analizadas por laboratorios homologados por el Instituto Nacional de Calidad (Inacal) o autorizados por el Senasa, y cuyos resultados fueron posteriormente difundidos a través del portal web Ojo Público (<https://ojo-publico.com/>).
118. Como puede apreciarse, los contenidos de ambos grupos de información plantean cuestiones muy diferentes (en un caso, en torno a la eventual toxicidad de las sustancias cuestionadas; en el otro, al grado de contaminación encontrado en los alimentos) y, a la vez, ambas resultan imprescindibles para comprender y analizar el mérito de la presente causa. Siendo este el caso, a esta Sala le corresponde evaluar seguidamente dichos contenidos, de manera detallada y por separado.



EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

4.1. Sobre las sustancias activas cuestionadas en la presente demanda

119. Como ya fue señalado, en la demanda y otras piezas procesales se ha mencionado diversa documentación oficial proveniente de organizaciones internacionales o de agencias regulatorias especializadas del extranjero.
120. A este respecto, cabe resaltar que dichas referencias, aunque no hacen directa alusión a una regulación nacional, sin duda resultan relevantes y pertinentes debido a que la propia regulación sanitaria nacional establece que los valores de los ingredientes activos de plaguicidas se rigen por los Límites Máximos para Residuos (en adelante LMR) dispuestos en el Codex Alimentarius –elaborado por una Comisión que forma parte de un programa conjunto de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Organización Mundial de la Salud (OMS)– o, en su defecto, se considera como referencia lo regulado por la Agencia de Protección Ambiental (EPA) o por la regulación de la Unión Europea.
121. Efectivamente, en este sentido encontramos al Decreto Supremo n.º 004-2011-AG, “Reglamento de Inocuidad Agroalimentaria”, que inicialmente estableció, en su artículo 15, lo siguiente:

Artículo 15.- Límites máximos permisibles de contaminantes

Los alimentos agropecuarios primarios que se consuman en el mercado nacional, incluyendo los importados, **no deben exceder los límites máximos permisibles de residuos químicos y otros contaminantes, fijados en la norma nacional o en ausencia de ésta, los establecidos por el Codex Alimentarius.** Para los alimentos agropecuarios primarios que se destinen a la exportación, además de cumplir con la normatividad nacional, deben cumplir con lo establecido en las regulaciones del país de destino. (Resaltado agregado)

122. Posteriormente, en sentido complementario, el Decreto Supremo n.º 006-2016-MINAGRI, “Decreto Supremo que modifica y complementa normas del Reglamento de Inocuidad Agroalimentaria”, indica actualmente que:



EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

Artículo 5.- Límites Máximos Permisibles de residuos químicos y otros contaminantes en Alimentos Agropecuarios Primarios y Piensos

5.1 Los alimentos agropecuarios primarios y piensos que se consuman en el mercado nacional, incluyendo los importados, **no deben exceder los límites máximos permisibles** de residuos químicos y otros contaminantes **fijados en la normatividad nacional** o en ausencia de esta, en orden de prelación, los **establecidos por el Codex Alimentarius, por la Unión Europea y/o por las autoridades sanitarias de los Estados Unidos de América**. (Resaltado agregado)

123. A efectos de esclarecer el contenido e importancia de este Codex, la Resolución Ministerial n.º 1006-2016-MINSA, “Norma Sanitaria que establece los Límites Máximos de Residuos (LMR) de plaguicidas de uso agrícola en alimentos de consumo humano”, establece la siguiente definición operativa:

Codex Alimentarius: El Codex Alimentarius es una colección de normas alimentarias y textos afines tales como códigos de prácticas, directrices y otras recomendaciones aceptados intencionalmente y presentados de modo uniforme. El objeto de estas normas alimentarias y textos afines es proteger la salud del consumidor y asegurar la aplicación de prácticas equitativas en el comercio de los alimentos. El objeto de su publicación es que sirva de guía y fomenta la elaboración y el establecimiento de definiciones y requisitos aplicables a los alimentos para facilitar su armonización y, de esta forma, facilitar, igualmente, el comercio internacional. La Comisión del Codex Alimentarius fue creada en 1963 por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Organización Mundial de la Salud (OMS), para desarrollar esta colección de normas alimentarias y textos afines bajo el Programa Conjunto FAO/OMS de Normas Alimentarias.

124. Como puede apreciarse, el Codex Alimentarius juega un papel central en la determinación de los límites máximos de sustancias químicas o contaminantes admisibles en los alimentos, en especial, como consecuencia del uso de plaguicidas.
125. Este Codex, pues, contiene diversos documentos y bases de datos de



EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

interés para asegurar la inocuidad alimentaria. En lo que se refiere al presente caso, resulta de especial interés su base de datos abierta referida a los residuos de plaguicidas en los alimentos y piensos (comida para animales).

126. Según la información que aparece en la página web oficial (disponible en: <https://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/codex-texts/dbs/pestres/es/>), la mencionada base de datos contiene los límites máximos de residuos (LMR) permitidos para los plaguicidas, y los límites máximos para residuos extraños (LMRE), conforme a los acuerdos de la Comisión del Codex Alimentarius adoptados hasta su 48º período de sesiones, de noviembre de 2025.
127. Cabe agregar que, cuando una sustancia es considerada como tóxica, o cuando está siendo reevaluada y existen serios cuestionamientos sobre su aptitud para el consumo humano, sale del listado contenido en el Codex, sea de modo definitivo o porque a la fecha no se puede reconocer su inocuidad. De este modo, la ausencia de dichas sustancias en el Codex indica que no se encuentra previsto ningún mínimo de residuo permitido para dicha sustancia que sea reconocido como aceptable.
128. En adición a lo anterior, además de las consideraciones del Codex Alimentarius, la regulación nacional hace referencia a la observancia de los estándares establecidos por la Unión Europea o por las autoridades sanitarias de Estados Unidos.
129. Como se ha señalado *supra*, la judicatura constitucional debe basarse en evidencia científica e indicios razonables, y a ello coadyuva tomar en cuenta, por ejemplo, la objetividad de los informes disponibles, la autonomía y carácter técnico de los órganos que emiten dichos informes, el prestigio de estos órganos y la fiabilidad de sus datos, etc. A este respecto, debido a las consideraciones antes planteadas y porque típicamente son tomados en cuenta al momento de considerarse los límites máximos de residuos, a efectos de la presente causa resulta de especial interés la información brindada por la Comisión Europea, la European Food Safety Authority (EFSA), la Joint FAO/WHO Meeting on Pesticide Residues (JMPR), la Environmental Protection Agency (EPA), la Agency for Toxic Substances and Disease Registry (ATSDR)



EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

y la National Institute for Occupational Safety and Health (NIOSH).

4.2. Sobre las sustancias activas cuestionadas

130. Precisado todo lo anterior, en adelante se detallarán los aspectos más relevantes relacionados con las sustancias activas cuestionadas por la parte demandante, a saber: clorpirifos, metomil, glifosato, clothianidin e imidacloprid, con base en la información pública disponible que provienen de los organismos o agencias antes mencionados.

Clorpirifos (o Chlorpyrifos)

131. El clorpirifos es un insecticida organofosforado, descrito asimismo como un acaricida y miticida, usado sobre todo para controlar plagas del follaje y del suelo. No se encuentra actualmente listado en el Codex –pues se ha cuestionado seriamente su inocuidad– y, por ende, no se le reconoce hoy en día ningún LMR aceptado. Además, conforme a la regulación nacional (y luego de interpuesta la demanda de amparo que ahora se resuelve) mediante Resolución Directoral n.º 0032-2023-MIDAGRI-SENASA-DIAIA, publicada el 12 de julio de 2023, se ha prohibido el uso de plaguicidas de uso agrícola que contengan este ingrediente activo, a partir del 1 de agosto de 2024¹⁵.
132. En el ámbito de la Unión Europea, el 2020 no se le renovó al clorpirifos la aprobación para su uso. La Comisión Europea explicó que ello responde a preocupaciones relacionadas con eventuales impactos en la salud humana, especialmente por posible genotoxicidad y neurotoxicidad del desarrollo¹⁶.
133. En Estados Unidos, debido a una impugnación judicial, la situación del clorpirifos está actualmente pendiente de definición. Al respecto, si bien hacia agosto de 2021 la U.S. Environmental Protection Agency

¹⁵ Sin embargo, debido a que esta sustancia fue oportunamente cuestionada en la demanda y porque aún se sigue encontrando en algunos alimentos, como se verá luego, es importante dar a conocer sus efectos para la salud y el entorno ambiental.

¹⁶ Comisión Europea. (2020). Chlorpyrifos & chlorpyrifos-methyl. Directorate-General for Health and Food Safety. Disponible en: https://food.ec.europa.eu/plants/pesticides/approval-active-substances-safeners-and-synergists/renewal-approval/chlorpyrifos-chlorpyrifos-methyl_en.



EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

(EPA) revocó todas las tolerancias del clorpirifos (es decir, revocó los límites legales que autorizan la presencia de residuos de ese plaguicida en alimentos), el 2 de noviembre de 2023 el Tribunal de Apelaciones del Octavo Circuito de los Estados Unidos emitió un fallo que anuló la decisión de la EPA y devolvió el caso dicha agencia para que continuara con el procedimiento de evaluación de dicha sustancia. Si bien el proceso de *registration review* del clorpirifos continúa, se ha dispuesto que desde el 1 de julio de 2025 solo pueda usarse legalmente en 11 cultivos y en estados específicos, con restricciones geográficas y de aplicación, tolerancias aplicables hasta que la agencia emita una decisión final al respecto¹⁷.

134. Desde el punto de vista toxicológico, el clorpirifos actúa como un inhibidor de la acetilcolinesterasa, es decir, interfiere con la enzima que normalmente desactiva la acetilcolina, que es sustancia encargada de desactivar los estímulos nerviosos luego de que estos se produjeron y transmitieron su mensaje. A este respecto, si la acetilcolina no se degrada como debería, seguirá actuando en las uniones nerviosas, mucho más tiempo del debido, provocando una sobreestimulación colinérgica del sistema nervioso.
135. En este sentido, el clorpirifos es, pues, de un neurotóxico colinérgico. A este respecto, la Agency for Toxic Substances and Disease Registry (ATSDR) señala que respirar o ingerir clorpirifos puede producir un abanico de efectos neurológicos que va desde cefalea, visión borrosa y salivación hasta convulsiones, coma y muerte, dependiendo de la cantidad y la duración de la exposición¹⁸.
136. En torno a la certeza de sus efectos dañosos y su gravedad, para los casos de intoxicación aguda el riesgo de daño es cierto y está suficientemente documentado. La ATSDR señala que exposiciones orales breves, a niveles relativamente bajos, pueden producir mareo,

¹⁷ U.S. Environmental Protection Agency. (2025). Frequently asked questions about the current status of chlorpyrifos and anticipated path forward. Office of Chemical Safety and Pollution Prevention. Disponible en: <https://www.epa.gov/ingredients-used-pesticide-products/frequently-asked-questions-about-current-status-chlorpyrifos>.

¹⁸ Agency for Toxic Substances and Disease Registry. (1997/2010). Toxicological profile for chlorpyrifos. U.S. Department of Health and Human Services. Disponible en: <https://www.atsdr.cdc.gov/toxfaqs/tfacts84.pdf>.



EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

fatiga, rinorrea o lagrimeo, salivación, náuseas, malestar intestinal, sudoración y cambios en la frecuencia cardíaca; y que exposiciones mucho más altas, del orden de gramos, pueden causar parálisis, convulsiones, pérdida de conciencia y muerte. También indica que, aun después de la fase aguda, pueden presentarse debilidad muscular semanas después y cambios del sueño, del estado de ánimo y síntomas periféricos como hormigueo, entumecimiento o debilidad. En este sentido, la posibilidad de daño agudo es real, pudiendo quedar comprometidas la respiración, la función neuromuscular y la conciencia¹⁹.

137. Además de la posibilidad de que se produzcan intoxicaciones agudas, en los últimos años se ha evaluado asimismo eventuales efectos nocivos relacionados con el neurodesarrollo, en especial, durante el embarazo y primera infancia. En 2019 la European Food Safety Authority (EFSA) informó que había identificado preocupaciones por posibles efectos genotóxicos y por efectos neurológicos durante el desarrollo, apoyados por datos epidemiológicos que indicaban efectos en niños²⁰. La Comisión Europea añadió que, a la luz de esa evaluación, no podía determinarse niveles seguros de exposición con los datos disponibles y que, por tanto, los criterios de aprobación en salud humana no se cumplían. Siendo así, aunque no existe plena certeza de que cualquier exposición baja vaya a producir daño, sí existe una preocupación regulatoria fuerte y de alto nivel técnico en lo que concierne a las incidencias en el neurodesarrollo²¹.
138. Ahora bien, la información disponible no permite hacer referencia a un grado preciso de exposición que, de modo general, genere daño. La ATSDR apuntó a un *Minimal Risk Level* (MRL) oral de 0.003

¹⁹ Ídem.

²⁰ European Food Safety Authority. (2019). Chlorpyrifos: Assessment identifies human health effects. EFSA. Disponible en: <https://www.efsa.europa.eu/en/press/news/chlorpyrifos-assessment-identifies-human-health-effects>

²¹ Comisión Europea. (2020). Chlorpyrifos & chlorpyrifos-methyl. Directorate-General for Health and Food Safety. Disponible en: https://food.ec.europa.eu/plants/pesticides/approval-active-substances-safeners-and-synergists/renewal-approval/chlorpyrifos-chlorpyrifos-methyl_en.



EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

mg/kg/día a partir de datos humanos, usando como punto de partida un NOAEL²² de 0.03 mg/kg y aplicando un factor de incertidumbre²³.

139. En cuanto a las vías de exposición, las más relevantes son inhalación, ingestión y contacto dérmico/ocular, especialmente en contextos ocupacionales y agrícolas. La EPA recuerda que en 2000 y 2002 ya se introdujeron cancelaciones y restricciones importantes, incluidas la eliminación de la mayoría de los usos domésticos, la supresión de varios usos en cultivos y mayores requisitos de equipo de protección personal y zonas de amortiguamiento para proteger a trabajadores y terceros. En este sentido, es claro que los riesgos relacionados con el clorpirifos no se concentran únicamente en accidentes extraordinarios, sino también la exposición ocupacional y ambiental repetida²⁴.
140. En lo que respecta a los efectos del clorpirifos en seres no humanos y en el ambiente, de la información disponible se tiene que es altamente tóxico para las abejas y aves. Respecto a los efectos en los invertebrados de suelo (lombrices) se le cataloga como ligeramente tóxico. En relación con sus efectos en la vida acuática, en general, es considerado extremadamente tóxico para una gran variedad de ecosistemas acuáticos; en peces se le considera extremadamente tóxico de manera aguda, en los microcrustáceos (dafnias) es calificado de extremadamente tóxico y en las algas es altamente tóxico. Finalmente, presenta un alto potencial de bioacumulación en la fauna²⁵.

²² *No Observed Adverse Effect Level* o Nivel de Efecto Adverso No Observado: se refiere a la dosis o concentración más alta de una sustancia química, determinada experimentalmente, que no causa efectos adversos o perjudiciales en la salud de los organismos expuestos.

²³ Agency for Toxic Substances and Disease Registry. (1997/2010). Toxicological profile for chlorpyrifos. U.S. Department of Health and Human Services. Disponible en: <https://www.atsdr.cdc.gov/toxfaqs/tfacts84.pdf>.

²⁴ U.S. Environmental Protection Agency. (2025). Chlorpyrifos. Office of Chemical Safety and Pollution Prevention. Disponible en: <https://www.epa.gov/ingredients-used-pesticide-products/chlorpyrifos>.

²⁵ Dirección de Gestión Ambiental Agraria (2022) Informe n.º 0003-2022-MIDAGRI.DVDAFIR/DG AAA.DGAA-JCAR (Foja 592). Consistente con la información de U.S. Environmental Protection Agency. (2006). Reregistration eligibility decision (RED) for chlorpyrifos. Disponible en: https://www3.epa.gov/pesticides/chem_search/reg_actions/reregistration/red_PC-059101_1-Jul-06.pdf y U.S. Environmental Protection Agency. (2020). Chlorpyrifos proposed interim registration review decisión. Disponible en: <https://www.epa.gov/sites/default/files/2020->



EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

Metomil (o Methomyl)

141. El metomil es un insecticida carbamato N-metilado. Esta sustancia activa aparece listada en el Codex Alimentarius; allí se da cuenta de los límites máximos de residuos (LMR) aceptados para la presencia de este insecticida en relación con diferentes tipos de alimentos²⁶.
142. La EPA lo describe como un plaguicida usado para controlar plagas del follaje y del suelo en una variedad de cultivos alimentarios y forrajeros, incluidos vegetales de campo y cultivos de huerto. También precisa que su único uso no agrícola es un producto cebo para moscas y que, salvo ciertas formulaciones como cebo, los productos con metomil continúan clasificados como *Restricted Use Pesticides*, es decir, de uso restringido para aplicadores calificados o bajo su supervisión directa²⁷.
143. Desde el punto de vista físico, el National Institute for Occupational Safety and Health (NIOSH)²⁸ lo describe como un sólido cristalino blanco, con ligero olor sulfuroso, y señala como vías relevantes de exposición la inhalación, la ingestión, el contacto cutáneo y el contacto ocular²⁹.
144. Si bien no se trata de un tóxico caracterizado por volatilizarse de modo masivo, su eventual dañosidad está relacionado a ciertos escenarios agrícolas en los que típicamente puede haber una mayor exposición: mezcla, carga, aplicación, reingreso a campos tratados y contaminación accidental de piel, ojos, ropa o manos.

[12/documents/chlorpyrifos_pid_signed_120320.pdf](#)

²⁶ La información específica sobre los diferentes LMR del Methomyl en el [Codex Alimentarius](#) aparecen disponibles en: https://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/codex-texts/dbs/pestres/pesticide-detail/es/?p_id=94

²⁷ U.S. Environmental Protection Agency. (2025). Methomyl. Office of Chemical Safety and Pollution Prevention. Disponible en: <https://www.epa.gov/ingredients-used-pesticide-products/methomyl>

²⁸ El NIOSH es el instituto federal estadounidense responsable de realizar investigaciones y formular recomendaciones para la prevención de lesiones y enfermedades relacionadas con el trabajo.

²⁹ National Institute for Occupational Safety and Health. (2019). NIOSH pocket guide to chemical hazards: Methomyl. Centers for Disease Control and Prevention. Disponible en: <https://www.cdc.gov/niosh/npg/npgd0387.html>



EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

145. En lo que concierne a su rasgo toxicológico central, el metomil es un inhibidor de colinesterasa y frente a su exposición se derivan síntomas como salivación, náuseas, vómitos, diarrea, miosis, broncoconstricción, debilidad, fasciculaciones musculares y dificultad respiratoria. A este respecto, la EPA, al referirse a la contaminación a través de las vías oral, dérmica e inhalatoria, precisa justamente que su toxicidad en humanos deriva de la sobreestimulación del sistema nervioso³⁰. Por su parte, la Organización Mundial de la Salud (OMS), al explicar la intoxicación avanzada por carbamatos (como lo es el metomil), describe ese mismo mecanismo: la acumulación de acetilcolina en las terminaciones nerviosas produce manifestaciones muscarínicas, nicotínicas y, en intoxicaciones suficientemente severas, compromiso central³¹.
146. Ahora bien, aunque los carbamatos, como grupo, comparten con los organofosforados la inhibición de colinesterasa, la OMS ha precisado que, en términos generales, la intoxicación por carbamatos suele ser más breve y a menudo más reversible, debido a que dichos compuestos se metabolizan más rápido, por lo que muchas veces el cuadro dura horas más que días³². Ciertamente, esto no significa que sea un producto inocuo o sin riesgo, sino que con los carbamatos la amenaza más clara está relacionada con la toxicidad aguda intensa y no necesariamente con la inhibición prolongada de la enzima, como ocurre con algunos organofosforados (como el clorpirifos). En este sentido, según advierte la OMS, la intoxicación por carbamatos puede ser severa o fatal, y su ingestión de grandes cantidades puede causar inconsciencia prolongada y complicaciones graves.
147. Por su eficacia, el metomil se usa contra múltiples insectos agrícolas, por ello, los escenarios de exposición humana relevantes no son generalmente domésticos, sino sobre todo ocupacionales y agrícolas, recayendo sobre todo en mezcladores, cargadores, aplicadores,

³⁰ U.S. Environmental Protection Agency. (2025). Methomyl. Office of Chemical Safety and Pollution Prevention. Disponible en: <https://www.epa.gov/ingredients-used-pesticide-products/methomyl>

³¹ World Health Organization & United Nations Environment Programme (2006). Sound management of pesticides and diagnosis and treatment of pesticide poisoning: a resource tool. World Health Organization. <https://iris.who.int/handle/10665/341822>

³² Ídem.



EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

trabajadores que reingresan a áreas tratadas, así como en personas próximas a cultivos, durante o después de la aplicación. Adicionalmente, la EPA identificó riesgos para personas ubicadas en el borde del campo y también riesgos asociados al agua de consumo en ciertos usos, lo que llevó a cancelaciones y restricciones voluntarias de algunas aplicaciones agrícolas³³. Ahora bien, aunque es claro que existe un mayor riesgo relacionado con la manipulación directa del metomil, el riesgo asociado a esta sustancia no se reduce a dichos casos, pues también puede proyectarse hacia terceros y hacia diversos componentes del ambiente, particularmente el agua.

148. En lo concerniente a los eventuales efectos nocivos agudos del metomil, la EPA señala que es de alta a moderadamente tóxico cuando una persona es expuesta por boca, ojos o inhalación, y añade que, por su acción colinérgica, puede producir náuseas, mareo y confusión; en exposiciones muy altas, puede provocar parálisis respiratoria y muerte³⁴.
149. Por su parte, el NIOSH ofrece un mayor detalle sobre eventuales signos y síntomas derivados de la exposición al metomil, tales como irritación ocular, visión borrosa, miosis, salivación, cólicos abdominales, náuseas, vómitos, disnea, debilidad o agotamiento y fasciculaciones musculares; también incluye, entre los órganos o sistemas típicamente afectados (órganos o sistemas diana) los ojos, el sistema respiratorio, el sistema nervioso central, el sistema cardiovascular, el hígado, los riñones y la colinesterasa sanguínea³⁵. La OMS, por su parte, al referirse al cuadro típico de contaminación por carbamatos, señala asimismo el aumento de secreciones bronquiales, lagrimeo, sudoración, broncoconstricción, diarrea y bradicardia³⁶.

³³ U.S. Environmental Protection Agency. (2025). Methomyl. Office of Chemical Safety and Pollution Prevention. Disponible en: <https://www.epa.gov/ingredients-used-pesticide-products/methomyl>

³⁴ Ídem.

³⁵ National Institute for Occupational Safety and Health. (2019). NIOSH pocket guide to chemical hazards: Methomyl. Centers for Disease Control and Prevention. <https://www.cdc.gov/niosh/npg/npgd0387.html>

³⁶ World Health Organization & United Nations Environment Programme (2006). Sound management of pesticides and diagnosis and treatment of pesticide poisoning: a resource tool. World Health Organization. <https://iris.who.int/handle/10665/341822>



EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

150. Respecto a la cantidad o tipo de exposición al metomil que hace daño, existen valores de referencia toxicológicos y escenarios conocidos de riesgo. El JMPR (FAO/OMS) estableció para metomil una dosis aguda de referencia (ARfD) de 0.02 mg/kg de peso corporal, basada en un estudio con voluntarios humanos, y concluyó que la ingesta diaria admisible (ADI) debía ajustarse al mismo nivel, es decir, 0–0.02 mg/kg de peso corporal³⁷.
151. Asimismo, debe considerarse que el JMPR informó en su evaluación que varias ingestas agudas estimadas de corto plazo para ciertos alimentos podían exceder la ARfD [dosis aguda de referencia], especialmente en productos como manzanas, brócoli, repollo, coliflor, apio, sandía, uvas, col rizada, lechuga, espinaca, maíz dulce y tomate³⁸. En este sentido, si bien no es que cada consumidor de dichos alimentos vaya a intoxicarse, sí cabe que exista preocupación por la exposición dietaria aguda. En el ámbito laboral, el NIOSH ha fijado para metomil un REL-TWA³⁹ de 2.5 mg/m³ como referencia ocupacional⁴⁰.
152. En suma, la exposición manifiestamente nociva es la ingestión significativa o la exposición ocupacional intensa sin protección adecuada, mientras que en la exposición dietaria, el problema depende de si los residuos son suficientemente altos como para acercarse o exceder valores de referencia aguda.
153. En relación con los riesgos en individuos no humanos y en el ambiente, el metomil clasifica como altamente tóxico para las abejas. En las aves, está considerado como altamente tóxico de forma aguda por vía oral directa; mientras que para las lombrices de tierra se le cataloga como muy tóxico. En lo que respecta a la vida acuática, es severamente

³⁷ Joint FAO/WHO Meeting on Pesticide Residues. (2009). Pesticides residues in 2009. Food and Agriculture Organization of the United Nations / World Health Organization. Disponible en:

https://www.fao.org/fileadmin/templates/agphome/documents/Pests_Pesticides/JMPR/JMPRreport09.pdf

³⁸ Ídem.

³⁹ *Recommended Exposure Limits - Time Weighted Average*, que consiste en límites referidos al tiempo de exposición, tomando en cuenta jornadas laborales de hasta 10 horas diarias y con semanas de 40 horas de trabajo.

⁴⁰ National Institute for Occupational Safety and Health. (2019). NIOSH pocket guide to chemical hazards: Methomyl. Centers for Disease Control and Prevention.



EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

dañino para la fauna de los ecosistemas acuáticos, aunque resulta prácticamente inofensivo para su flora; así, para los peces resulta altamente tóxico de manera aguda, mientras que para los microcrustáceos (dafnias) clasifica como extremadamente tóxico⁴¹.

Glifosato (o Glyphosate)

154. El glifosato es un herbicida sistémico de amplio espectro⁴². Se usa en agricultura y horticultura para controlar malezas, y su importancia agronómica es alta porque permite también prácticas de labranza reducida o siembra directa. Es, además, una de las sustancias pesticidas más utilizadas y estudiadas del mundo.
155. Este herbicida también aparece en la lista del Codex Alimentarius, donde se fijan los límites máximos de residuos (LMR) permitidos para diversos tipos de alimentos⁴³.
156. En la Unión Europea, el glifosato se encuentra actualmente aprobado hasta el 15 de diciembre de 2033, sujeto a condiciones y restricciones; mientras tanto, los productos que lo contienen pueden ser autorizados por autoridades nacionales tras evaluar su seguridad y eficacia⁴⁴. La EPA, por su parte, mantiene hoy en su página oficial que, bajo los usos

⁴¹ Dirección de Gestión Ambiental Agraria (2022) Informe n.º 0003-2022-MIDAGRI.DVDAFIR/DG AAA.DGAA-JCAR (Foja 592). Consistente con la información de U.S. Environmental Protection Agency. (1998). Methomyl: Reregistration eligibility decision (RED) fact sheet. Disponible en: https://www3.epa.gov/pesticides/chem_search/reg_actions/reregistration/fs_PC-090301_1-Dec-98.pdf y U.S. Environmental Protection Agency. (2025). Methomyl. Office of Chemical Safety and Pollution Prevention. Disponible en: <https://www.epa.gov/ingredients-used-pesticide-products/methomyl>

⁴² Su condición de sistémico indica que el compuesto puede ser absorbido por la planta y distribuirse internamente por sus diversas partes: tallos, hojas, flores, etc. Siendo así, ya que la sustancia no se queda solo en la superficie, sino que puede difundirse por los diversos tejidos vegetales, es posible exponerse a ella partir de residuos o contacto con las plantas tratadas.

⁴³ La información específica sobre los diferentes LMR del Glyphosate en el Codex Alimentarius aparecen disponibles en: https://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/codex-texts/dbs/pestres/pesticide-detail/es/?p_id=158

⁴⁴ Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (2026). Glifosato. Disponible en: <https://www.efsa.europa.eu/es/topics/topic/glyphosate>



EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

actuales y conforme a la etiqueta, no identifica riesgos de preocupación para la salud humana⁴⁵.

157. El Joint FAO/WHO Meeting on Pesticide Residues (JMPR) caracteriza al glifosato como un herbicida sistémico y señala que, en mamíferos, su absorción oral es rápida pero limitada (aproximadamente 20-30 %), la absorción dérmica es baja (1-3 %), no hay evidencia de acumulación y la excreción es rápida y casi completa. Además, en lo que se refiere a la toxicidad aguda experimental, su LD₅₀ oral en ratas⁴⁶ fue de 5600 mg/kg, lo que es compatible con una baja toxicidad aguda relativa del compuesto técnico en comparación con muchos otros plaguicidas⁴⁷.
158. Lo anterior, por cierto, no significa que el glifosato o sus formulaciones sean inocuos, aunque no tiene el mismo grado de dañosidad que los carbamatos y organofosforados antes analizados. La EPA indicó, en su decisión interina de 2020, que, tras revisar la literatura de casos médicos, la mayoría de las ingestiones accidentales de formulaciones producen síntomas leves, pero que las ingestiones intencionales produjeron síntomas moderados a severos y comprometieron múltiples sistemas orgánicos⁴⁸. Asimismo, cabe precisar que se ha diferenciado entre el glifosato y otras formulaciones comerciales a base de glifosato; al respecto, muchos cuadros de intoxicación humana grave descritos estuvieron relacionados con la ingestión de formulaciones en la que existían otras sustancias y no necesariamente del ingrediente activo aislado. En cualquier caso, en supuestos de intoxicación aguda relevante, especialmente por la ingestión de formulaciones en cantidad

⁴⁵ U.S. Environmental Protection Agency. (2025). Glyphosate. Disponible en: <https://www.epa.gov/ingredients-used-pesticide-products/glyphosate>

⁴⁶ Se trata de una medida toxicológica estandarizada, que indica la cantidad de una sustancia —medida en miligramos por kilogramo de peso corporal— necesaria para matar al 50% de una población de prueba de ratas blancas en 14 días, cuando se ingiere una sola vez. Se utiliza para evaluar la toxicidad aguda; al respecto, una LD₅₀ más baja indica una mayor toxicidad.

⁴⁷ Joint FAO/WHO Meeting on Pesticide Residues. (2016). Pesticide residues in food 2016. Disponible en: <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/8020f93d-aa24-4d6d-b7c3-b2f5f14838b9/content>

⁴⁸ U.S. Environmental Protection Agency. (2020). Glyphosate interim registration review decision. Disponible en: <https://www.epa.gov/sites/default/files/2020-01/documents/glyphosate-interim-reg-review-decision-case-num-0178.pdf>; es compatible con World Health Organization. Promotion of Chemical Safety Unit & Food and Agriculture Organization of the United Nations (1996). WHO/FAO data sheet on pesticides. no.91, Glyphosate. Disponible en: <https://iris.who.int/handle/10665/63290>



EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

importante, el riesgo de daño es cierto y está bien documentado, aunque en el escenario de exposición dietaria ordinaria, las agencias regulatorias no lo describen como un plaguicida de alta toxicidad aguda.

159. A este respecto, por ejemplo, el JMPR concluyó que no era necesario fijar una dosis aguda de referencia (*Acute Reference Dose*, ARfD) para glifosato o sus metabolitos debido a su baja toxicidad aguda, y estableció una ADI (*Acceptable Daily Intake*, ingesta diaria admisible) de 0-1 mg/kg de peso corporal. De este modo, desde la perspectiva dietaria regulatoria, no se lo trató como un compuesto de elevada peligrosidad aguda en los niveles de exposición habituales considerados por ese órgano⁴⁹. En cuanto a efectos de exposición repetida, el JMPR identificó algunos órganos o sistemas típicamente afectados en animales (órganos diana), por ejemplo: signos clínicos gastrointestinales, heces sueltas/diarrea, hígado, glándulas salivales, reducción de peso corporal y, en estudios de largo plazo, también cataratas y degeneración de fibras del cristalino.
160. En toxicidad del desarrollo, se sitúa los NOAEL/LOAEL⁵⁰ en rangos relativamente altos, por ejemplo 300/1000 mg/kg/día en ratas para toxicidad materna y embriofetal, y 100/175 mg/kg/día en conejos para toxicidad materna, con toxicidad embriofetal a dosis todavía mayores. De este modo, la base toxicológica experimental no sugiere que el glifosato técnico sea un tóxico de gran potencia a dosis bajas, pero sí muestra que a dosis suficientemente altas puede producir toxicidad sistémica y del desarrollo en animales⁵¹.
161. Ahora bien, las principales preocupaciones hacia el glifosato no se centran en la intoxicación aguda, sino más bien en el riesgo de carcinogenicidad. La International Agency for Research on Cancer (IARC), que es la agencia especializada en cáncer de la Organización

⁴⁹ Joint FAO/WHO Meeting on Pesticide Residues. (2016). Pesticide residues in food 2016. Disponible en: <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/8020f93d-aa24-4d6d-b7c3-b2f5f14838b9/content>

⁵⁰ Lowest Observed Adverse Effect Level o Nivel más Bajo con Efecto Adverso Observado; No Observed Adverse Effect Level: niveles sin efectos adversos.

⁵¹ Joint FAO/WHO Meeting on Pesticide Residues. (2016). Pesticide residues in food 2016. Disponible en: <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/8020f93d-aa24-4d6d-b7c3-b2f5f14838b9/content>



EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

Mundial de la Salud, clasificó el glifosato como “probablemente carcinogénico para humanos” (Grupo 2A). Esa clasificación se basó en evidencia “limitada” de cáncer en humanos, evidencia “suficiente” en animales de experimentación y evidencia “fuerte” de genotoxicidad, tanto para glifosato puro como para formulaciones. En la misma explicación oficial, IARC recuerda que esta clasificación es una clasificación de peligro, es decir, evalúa si el agente puede causar cáncer bajo ciertas circunstancias, no la probabilidad exacta de que lo haga en un nivel específico de exposición cotidiana⁵².

162. En cambio, la EPA considera como poco probable que el glifosato sea cancerígeno para los humanos y su página actual afirma que no hay riesgos de preocupación para la salud humana a partir de los usos vigentes conforme a etiqueta⁵³.
163. El JMPR, a su vez, concluyó es poco probable que el glifosato que represente un riesgo cancerígeno para los humanos por exposición a través de la dieta⁵⁴. Por su parte, la Comisión Europea, sobre la base de la reevaluación 2019–2023⁵⁵, sostiene que no hay actualmente justificación científica o jurídica para prohibirlo y renovó la aprobación hasta 2033 con condiciones⁵⁶.
164. En este sentido, la relación entre el cáncer y el glifosato no está del todo resuelta, pues existe una divergencia entre una agencia que considera que existe peligro carcinogénico y otras que evalúan riesgo regulatorio

⁵² International Agency for Research on Cancer. (2016). Q&A on glyphosate. Disponible en: https://www.iarc.who.int/wp-content/uploads/2018/11/QA_Glyphosate.pdf

⁵³ U.S. Environmental Protection Agency. (2022). EPA withdraws glyphosate interim decision. Disponible en: <https://www.epa.gov/pesticides/epa-withdraws-glyphosate-interim-decision>

⁵⁴ Joint FAO/WHO Meeting on Pesticide Residues. (2016). Pesticide residues in food 2016. Disponible en: <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/8020f93d-aa24-4d6d-b7c3-b2f5f14838b9/content>

⁵⁵ Comisión Europea. (2026). Glyphosate. Disponible en: https://food.ec.europa.eu/plants/pesticides/approval-active-substances-safeners-and-synergists/renewal-approval/glyphosate_en

⁵⁶ En particular, se prohíbe su uso como desecante para adelantar o facilitar la cosecha, se fijan límites máximos para ciertas impurezas del ingrediente técnico, se exige a los Estados miembros una evaluación especialmente cuidadosa de determinados riesgos al autorizar productos concretos y se obliga al solicitante a presentar información adicional sobre posibles efectos indirectos en la biodiversidad.



EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

y concluyen que no hay riesgos altos bajo determinados supuestos de exposición.

165. En cuanto a la situación regulatoria estadounidense, cabe precisar que en 2022 la EPA dejó sin efecto todas las partes aún vigentes de su decisión interina de revisión registral sobre glifosato [*Glyphosate Interim Registration Review Decision*], debido a una sentencia del Noveno Circuito de junio de 2022. La agencia explicó que esa retirada no sacaba los productos del mercado ni impedía su uso conforme a etiqueta, sino que respondía a la necesidad de revisar el expediente regulatorio, con la finalidad de que estén mejor sustentada su justificación, en especial lo concerniente a la parte ecológica y las obligaciones relacionadas con la *Endangered Species Act* (ESA). De este modo, si bien la postura de EPA apunta a la ausencia de riesgos de preocupación en los usos actuales, el expediente regulatorio como tal no quedó cerrado en 2022, sino fue reabierto para revisión⁵⁷.
166. En lo que corresponde a eventuales efectos ecotóxicos del glifosato, los indicadores estatales señalan que esta sustancia presenta niveles de toxicidad bajos para la mayoría de las especies de fauna animal⁵⁸. Ahora bien, cabe precisar al respecto que el glifosato es un herbicida, por lo que su acción primaria es eliminar vegetación; en tal sentido, a diferencia de insecticidas como imidacloprid o clothianidin, su impacto ecológico más evidente no recae primero en insectos o vertebrados, sino en plantas no objetivo que podrían quedar expuestas indirectamente.
167. Pese a lo dispuesto en sede nacional, otras agencias reguladoras oficiales indican, de modo menos conservador, que existen efectos o riesgos ecológicos reconocidos concentrados sobre todo en plantas terrestres y acuáticas no objetivo, aunque también se han encontrado señales de alerta relacionadas con mamíferos pequeños herbívoros, aves y, en menor medida o con mayor incertidumbre, abejas y otros

⁵⁷ U.S. Environmental Protection Agency. (2022). EPA withdraws glyphosate interim decision. Disponible en: <https://www.epa.gov/pesticides/epa-withdraws-glyphosate-interim-decision>

⁵⁸ En la mayoría de los casos, en el ámbito nacional se le considera prácticamente no tóxico, salvo un par de supuestos en los que se le considera ligera o levemente tóxico. Cfr. Dirección de Gestión Ambiental Agraria (2022) Informe n.º 0003-2022-MIDAGRI.DVDAFIR/DG AAA.DGAA-JCAR (Foja 592).



EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

polinizadores. Además, la regulación europea reconoce expresamente posibles efectos indirectos sobre la biodiversidad a través de las interacciones tróficas, es decir, por la eliminación de malezas que sirven de alimento o soporte a otros organismos. Si bien no todos esos daños están igualmente demostrados en todos los contextos, lo cierto es que las referidas autoridades regulatorias han identificado riesgos ecológicos de preocupación o zonas de incertidumbre relevante que justifican restricciones, mitigación y seguimiento adicional⁵⁹.

Clothianidin (o clotianidina)

168. El clothianidin es un insecticida neonicotinoide, es decir, que actúa sobre los receptores nicotínicos de acetilcolina del sistema nervioso de los insectos⁶⁰, sobrecargando dicho sistema e impactando severamente en los individuos afectados. Además, también es un compuesto sistémico, es decir, que puede ser absorbido por la planta y distribuirse internamente⁶¹.
169. El mecanismo de acción del clothianidin lo ubica dentro de los plaguicidas neuroactivos. En insectos, altera la neurotransmisión nicotínica y causa parálisis y muerte. En mamíferos la afinidad por esos

⁵⁹ Comisión Europea. (2023). Reglamento de Ejecución (UE) 2023/2660 de la Comisión, de 28 de noviembre de 2023, por el que se renueva la aprobación de la sustancia activa glifosato con arreglo al Reglamento (CE) n.º 1107/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo. Diario Oficial de la Unión Europea; Comisión Europea. (2023). Renewal report for the active substance glyphosate. Disponible en: https://food.ec.europa.eu/plants/pesticides/approval-active-substances-safeners-and-synergists/renewal-approval/glyphosate_en; U.S.

Environmental Protection Agency. (2025). Glyphosate. Disponible en: <https://www.epa.gov/ingredients-used-pesticide-products/glyphosate>

⁶⁰ Como fue explicado en el análisis de algunas sustancias anteriores, si bien el neurotransmisor natural del cuerpo es la acetilcolina, la nicotina también puede activar algunos receptores nerviosos, llamados "receptores nicotínicos". Los insecticidas neonicotinoides buscan actuar en esos receptores, alterando gravemente el funcionamiento nervioso, en especial, de los insectos.

⁶¹ U.S. Environmental Protection Agency. (2020). Clothianidin and Thiamethoxam. Proposed Interim Registration Review Decision Case Numbers 7620 and 7614. Disponible en: https://www.epa.gov/sites/default/files/2020-01/documents/clothianidin_and_thiamethoxam_pid_final_1.pdf; World Health Organization. (2025). WHO specifications and evaluations for public health pesticides: Clothianidin. Disponible en: https://extranet.who.int/prequal/sites/default/files/doc_parts/WHOVC-SP_Clothianidin_2025.pdf



EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

receptores es menor, aunque no inexistente; por ende, aunque no sea directamente un inhibidor de colinesterasa como clorpirifos o metomil, su eje toxicológico de todos modos recae principalmente en el sistema nervioso. Además, la EPA en su evaluación de riesgo ha considerado los efectos más sensibles observados en los estudios toxicológicos disponibles, tomando en cuenta posibles alteraciones en el desarrollo, la reproducción y la función neurológica⁶².

170. Este insecticida figura en la lista del Codex Alimentarius; allí se mencionan los límites máximos de residuos (LMR) permitidos, de acuerdo con la Comisión del Codex, para esta sustancia activa en relación con diferentes tipos de alimentos⁶³.
171. Las vías principales de exposición de este ingrediente activo son la ingestión, el contacto cutáneo, la inhalación de polvo o aerosol y la exposición ocupacional durante el manejo de semillas tratadas, mezcla, carga o aplicación. Según la *Proposed Interim Decisión* (PID) (Decisión Provisional Propuesta) de la EPA, de 2020, no se identificaron riesgos dietarios, residenciales, agregados ni respecto de terceros expuestos (*bystanders*) que sean de preocupación, bajo los supuestos regulatorios empleados. En este orden de ideas, inicialmente el clothianidin no acarrearía un riesgo generalizado, es decir que afecte en cualquier forma de exposición cotidiana, siendo el problema es más bien situacional⁶⁴.
172. Adicionalmente, se encuentra que la ficha de EPA de 2003 indica que el clothianidin técnico tuvo una LD₅₀ oral en ratón de 425 mg/kg y una LD₅₀ dérmica en rata > 2000 mg/kg. También se observó conjuntivitis leve en el estudio ocular, sin irritación dérmica de relevancia ni

⁶² U.S. Environmental Protection Agency. (2020). Clothianidin and Thiamethoxam. Proposed Interim Registration Review Decision Case Numbers 7620 and 7614. Disponible en: https://www.epa.gov/sites/default/files/2020-01/documents/clothianidin_and_thiamethoxam_pid_final_1.pdf

⁶³ La información específica sobre los diferentes LMR del Clothianidin aparecen disponibles en: https://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/codex-texts/dbs/pestres/pesticide-detail/es/?p_id=238

⁶⁴ U.S. Environmental Protection Agency. (2020). Clothianidin and Thiamethoxam. Proposed Interim Registration Review Decision Case Numbers 7620 and 7614. Disponible en: https://www.epa.gov/sites/default/files/2020-01/documents/clothianidin_and_thiamethoxam_pid_final_1.pdf



EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

sensibilización cutánea. En esa misma ficha, EPA calificó al clothianidin como moderadamente tóxico para pequeños mamíferos por vía oral aguda⁶⁵.

173. Además, esta misma ficha contiene hallazgos relacionados con el desarrollo y la reproducción. En conejas preñadas, el LOAEL⁶⁶ del desarrollo fue 75 mg/kg/día, con partos prematuros, disminución del peso uterino grávido, aumento de la incidencia de ausencia de un lóbulo pulmonar y menor osificación esternal. En el estudio de dos generaciones en ratas, el LOAEL en crías fue 31.2/36.8 mg/kg/día (machos/hembras), con disminución de la ganancia de peso, retraso de la maduración sexual en machos, disminución del peso absoluto del timo en crías F1 y aumento de mortinatos en ambas generaciones. Además, el LOAEL reproductivo en machos fue 163.4 mg/kg/día, con disminución de la movilidad espermática y aumento del número de espermatozoides con cabezas desprendidas⁶⁷.
174. Con base en lo anterior, se verifica que existe potencial riesgo agudo, sobre todo en casos de ingestión suficiente. Sin embargo, en relación con la intoxicación aguda relacionada con humanos, no se ha encontrado una casuística tan desarrollada como la que existe para plaguicidas colinérgicos clásicos, de los que se ha dado cuenta supra.
175. A partir de esta información, la EPA en 2020 consideró que los efectos toxicológicos que tomó como referencia eran suficientemente aptos para servir como referencia protectora frente a posibles alteraciones reproductivas, del desarrollo y neurológicas, y advirtió, asimismo, que dichos eventuales efectos aparecían con mayor facilidad o intensidad en etapas tempranas del desarrollo. La EPA precisó que tomó como referencia puntos de partida (*endpoints*) obtenidos por vía oral incluso para evaluar escenarios de exposición dérmica e inhalatoria, dado que los estudios realizados por estas últimas vías no permitían valorar

⁶⁵ U.S. Environmental Protection Agency. (2003). Fact Sheet for Clothianidin. Disponible en: https://www3.epa.gov/pesticides/chem_search/reg_actions/registration/fs_PC-044309_30-May-03.pdf

⁶⁶ *Lowest Observed Adverse Effect Level* o Nivel más Bajo con Efecto Adverso Observado; a diferencia del NOAEL (*No Observed Adverse Effect Level*), el LOAEL identifica la dosis donde el daño ya es evidente.

⁶⁷ Ídem.



EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

adecuadamente los posibles efectos sobre la reproducción y el desarrollo⁶⁸.

176. En lo que concierne a los efectos del clothianidin relacionados con el neurodesarrollo, neurotoxicidad y genotoxicidad, en la evaluación de JMPR de 2010, el clothianidin obtuvo una ARfD de 0.6 mg/kg de peso corporal, basada en un estudio de neurotoxicidad aguda en ratas con un NOAEL de 60 mg/kg y disminución de la actividad locomotora a 100 mg/kg. Esa misma evaluación indicó que el compuesto no mostró efectos biológicamente significativos de neurotoxicidad del desarrollo en el estudio disponible y que la base de datos era adecuada para caracterizar el peligro potencial para fetos, lactantes y niños. Además, el JMPR concluyó que era improbable que el clothianidin sea genotóxico in vivo⁶⁹.
177. En lo que se refiere a la cantidad o tipo de exposición eventualmente dañina, en la evaluación dietaria realizada por la EPA se encontró que el grupo más expuesto en el escenario agudo fue niños de 1-2 años, con una estimación equivalente a 29 % de la *Acute Population Adjusted Dose* (aPAD)⁷⁰; en el escenario crónico (es decir, de exposición repetida), el grupo más expuesto fue infantes, con 9 % de la *Chronic Population Adjusted Dose* (cPAD)⁷¹. La EPA indicó, además, que no había riesgos residenciales (es decir, en entornos domésticos o en ciudades) de preocupación para adultos o niños, y que los riesgos agregados tampoco eran de preocupación⁷². (EPA, 2020).

⁶⁸ U.S. Environmental Protection Agency. (2020). Clothianidin and Thiamethoxam. Proposed Interim Registration Review Decision Case Numbers 7620 and 7614. Disponible en: https://www.epa.gov/sites/default/files/2020-01/documents/clothianidin_and_thiamethoxam_pid_final_1.pdf

⁶⁹ Joint FAO/WHO Meeting on Pesticide Residues. (2010). Pesticide residues in food 2010. Evaluations 2010: Part II - Toxicological. Disponible en: <https://www.inchem.org/documents/jmpr/jmpmono/v2010pr01.pdf>. “In vivo” significa que se ha evaluado en organismos vivos, no solo en células aisladas o sistemas de laboratorio.

⁷⁰ En español: Dosis Aguda Ajustada a la Población, su propósito es medir si la exposición aguda a corto plazo en la dieta (v. gr. en una sola ingesta) es segura.

⁷¹ En español: Dosis ajustada poblacional crónica; que se refiere a la cantidad máxima de exposición crónica que la agencia considera aceptable para la población, incluyendo factores de seguridad.

⁷² U.S. Environmental Protection Agency. (2020). Clothianidin and Thiamethoxam. Proposed Interim Registration Review Decision Case Numbers 7620 and 7614. Disponible en: https://www.epa.gov/sites/default/files/2020-01/documents/clothianidin_and_thiamethoxam_pid_final_1.pdf



EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

178. En el tratamiento de semillas de maíz, la EPA identificó que, para ciertos trabajadores, el equipo de protección personal entonces requerido no aseguraba por sí solo un margen de exposición aceptable, ya que el Margen de Exposición (*Margin of Exposure* - MOE) estimado era de 71, inferior al Nivel de Interés (*Level of Concern* - LOC) de 100⁷³. Sin embargo, al añadirse protección respiratoria, la exposición ocupacional disminuía y el escenario dejaba de superar el umbral de preocupación regulatoria.
179. También se identificaron riesgos en aplicaciones en instalaciones pecuarias y en ciertos edificios comerciales, con MOEs de 54, 48 y 80 en algunos escenarios, mitigables con guantes, respirador y cambios de etiqueta. Por eso, el tipo de exposición que más plausiblemente “hace daño” o, al menos, activa preocupación regulatoria, no es la dieta ordinaria, sino ciertos escenarios de trabajo intensivo⁷⁴.
180. Además, el JMPR fijó una ingesta diaria admisible (Acceptable Daily Intake - ADI) de 0-0.1 mg/kg de peso corporal y una ARfD de 0.6 mg/kg. En este sentido, se ha considerado necesario establecer una regulación, aunque sin considerarlo como altamente tóxico en la dieta a niveles ordinarios⁷⁵.
181. De este modo, en lo que respecta a los efectos en seres humanos, si bien el clothianidin no parece ser un tóxico agudo fulminante, tiene un potencial dañoso relacionado con la posibilidad de que, en el supuesto de que se alcancen dosis suficientes o la exposición sea intensa y repetida, aparezcan alteraciones del desarrollo y la reproducción del tipo ya descrito en estudios con animales: partos prematuros,

[01/documents/clothianidin_and_thiamethoxam_pid_final_1.pdf](#)

⁷³ Un MOE más alto indica un menor riesgo para la salud pública y, como puede verse, todos los valores antes mencionados están por debajo de 100, lo que implica que sí existe preocupación regulatoria, porque el margen de seguridad es menor al exigido.

⁷⁴ U.S. Environmental Protection Agency. (2020). Clothianidin and Thiamethoxam. Proposed Interim Registration Review Decision Case Numbers 7620 and 7614. Disponible en: https://www.epa.gov/sites/default/files/2020-01/documents/clothianidin_and_thiamethoxam_pid_final_1.pdf

⁷⁵ Joint FAO/WHO Meeting on Pesticide Residues. (2010). Pesticide residues in food 2010. Evaluations 2010: Part II - Toxicological. Disponible en: <https://www.inchem.org/documents/jmpr/jmpmono/v2010pr01.pdf>



EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

alteraciones pulmonares fetales, retraso de maduración sexual, aumento de mortinatos y alteraciones espermáticas. En ese sentido, si bien la exposición aguda no puede describirse como de alta peligrosidad con efectos instantáneos, también es cierto que el daño biológico potencial puede ser serio.

182. Ahora bien, respecto de los efectos de la clotianidina en seres no humanos y en el ambiente, cabe recordar que se trata de un insecticida neonicotinoide, que actúa sobre el sistema nervioso central especialmente de los insectos y, por ello, presenta riesgos significativos para diversas especies no objetivo. En este sentido, el principal impacto de esta sustancia activa recae en la biodiversidad y el ambiente, antes que directamente en los seres humanos.
183. Ahora bien, el impacto de este insecticida varía dependiendo del grupo animal; en el caso de las abejas melíferas es altamente tóxico, tanto por ingestión como por contacto. En relación con los invertebrados de suelo (lombrices) se le clasifica como muy tóxico. Para las aves se le considera moderadamente tóxico de forma aguda por vía oral y clasifica como prácticamente no tóxico en exposiciones de corto plazo a través de la dieta. En relación con la vida acuática, se considera prácticamente no tóxico para peces y daphnias, y como moderadamente tóxico para algas⁷⁶.

Imidacloprid

184. El imidacloprid es un insecticida neonicotinoide. El NPIC lo describe como un compuesto diseñado para imitar la nicotina y que es usado para controlar insectos chupadores, termitas, algunos insectos del suelo y pulgas en mascotas⁷⁷. También se lo caracteriza como sistémico, es

⁷⁶ Dirección de Gestión Ambiental Agraria (2022) Informe n.º 0003-2022-MIDAGRI.DVDAFIR/DG AAA.DGAA-JCAR (Foja 592). Esta información es compatible con: Comisión Europea (2026) Neonicotinoids. Disponible en: https://food.ec.europa.eu/plants/pesticides/approval-active-substances-safeners-and-synergists/renewal-approval/neonicotinoids_en y U.S. Environmental Protection Agency. (2020) Clothianidin and Thiamethoxam. Proposed Interim Registration Review Decision Case Numbers 7620 and 7614. Disponible en: https://www.epa.gov/sites/default/files/2020-01/documents/clothianidin_and_thiamethoxam_pid_final_1.pdf

⁷⁷ Como fue explicado al tratar el Clothianidin, los neonicotinoides actúan sobre los receptores nicotínicos de acetilcolina del sistema nervioso, haciendo que dichos receptores



EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

decir, que la planta puede absorberlo y distribuirlo a través de sus tallos, hojas, flores y otros tejidos.

185. Esta sustancia activa está listada en la relación contenida en el Codex Alimentarius, estableciéndose los límites máximos de residuos (LMR) admisibles para este insecticida, en relación con diferentes tipos de alimentos agropecuarios⁷⁸.
186. En lo que corresponde a su regulación, la Unión Europea ha prohibido todos sus usos al aire libre desde 2018 y solo son posibles ciertos usos en invernaderos permanentes. Dicha restricción respondió principalmente a la evaluación del riesgo para abejas y otros polinizadores, y no directamente por toxicidad en humanos⁷⁹.
187. En Estados Unidos, en cambio, el producto se encuentra en revisión regulatoria. Al respecto, la EPA publicó una Decisión Provisional Propuesta (Proposed Interim Decision, PID) en 2020 con la evaluación de riesgo en salud humana⁸⁰ y, además, anunció nuevas *proposed interim decisions* para neonicotinoides para 2025⁸¹. La EPA menciona que su evaluación en torno a la salud humana se basa en evidencia de neurotoxicidad y que usó como punto de partida un estudio de 90 días en ratas. Al respecto, si bien el imidacloprid no produciría el síndrome colinérgico clásico (relacionado con los organofosforados y carbamatos), se trata finalmente de un compuesto neuroactivo, por lo que existe una justificada preocupación toxicológica⁸².

nerviosos se sobrecarguen, hasta que finalmente fallan; ese tipo de efectos incide de modo especial y más grave en insectos.

⁷⁸ La información específica sobre los diferentes LMR del Imidacloprid aparecen disponibles en: https://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/codex-texts/dbs/pestres/pesticide-detail/es/?p_id=206

⁷⁹ Comisión Europea (2026) Neonicotinoids. Disponible en: https://food.ec.europa.eu/plants/pesticides/approval-active-substances-safeners-and-synergists/renewal-approval/neonicotinoids_en

⁸⁰ U.S. Environmental Protection Agency (2020) Imidacloprid proposed interim registration review decision (Case No. 7605). Disponible en: https://www.epa.gov/sites/default/files/2020-01/documents/imidacloprid_pid_signed_1.22.2020.pdf

⁸¹ U.S. Environmental Protection Agency (2024) Schedule for Review of Neonicotinoid Pesticides. Disponible en: <https://www.epa.gov/pollinator-protection/schedule-review-neonicotinoid-pesticides>

⁸² U.S. Environmental Protection Agency (2020) Imidacloprid proposed interim registration



EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

188. Asimismo, el NPIC informa que trabajadores agrícolas expuestos a pesticidas que contenían imidacloprid han referido irritación de piel u ojos, mareo, dificultad respiratoria, confusión y vómitos; también menciona irritación cutánea en personas que aplicaron productos tópicos para mascotas⁸³. La evaluación de EPA añade que revisó incidentes humanos reportados en sus bases y encontró síntomas sobre todo dérmicos y neurológicos; entre ellos menciona rash, enrojecimiento, lesiones cutáneas, urticaria, prurito, cefalea, entumecimiento, hormigueo y, al menos en un caso, convulsiones (cabe precisar que una parte de esos incidentes se relacionaba con un producto combinado que contenía una combinación de flumetrina e imidacloprid)⁸⁴.
189. En este sentido, es claro que existe un real riesgo debido al imidacloprid, sobre todo por ingestión o por exposición repetida/intensa, si bien no se trata de un plaguicida de máxima letalidad en humanos.
190. Las fuentes del NPIC recogen que la toxicidad oral aguda del imidacloprid en ratas se ubica aproximadamente en una DL_{50} de 380-500 mg/kg, mientras que la toxicidad dérmica aguda (contaminación cutánea con efectos letales) es mucho menor, con $DL_{50} > 5000$ mg/kg⁸⁵.

review decision (Case No. 7605). Disponible en:
https://www.epa.gov/sites/default/files/2020-01/documents/imidacloprid_pid_signed_1.22.2020.pdf; National Pesticide Information Center. (s. f.). Imidacloprid general fact sheet. Oregon State University and U.S. Environmental Protection Agency. Disponible en:
<https://npic.orst.edu/factsheets/imidagen.html>

⁸³ National Pesticide Information Center. (s. f.). Imidacloprid general fact sheet. Oregon State University and U.S. Environmental Protection Agency. Disponible en:
<https://npic.orst.edu/factsheets/imidagen.html>

⁸⁴ U.S. Environmental Protection Agency (2020) Imidacloprid proposed interim registration review decision (Case No. 7605). Disponible en:
https://www.epa.gov/sites/default/files/2020-01/documents/imidacloprid_pid_signed_1.22.2020.pdf

⁸⁵ National Pesticide Information Center. (s. f.-b). Imidacloprid technical fact sheet. Oregon State University and U.S. Environmental Protection Agency. Disponible en:
<https://npic.orst.edu/factsheets/archive/imidacloprid.html>



EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

191. La tabla de Human Health Benchmarks for Pesticides de la EPA fija para imidacloprid un valor de referencia (*benchmark*) agudo y crónico de 0.08 mg/kg/día, equivalentes a 500 ppb (*parts per billion*: partes por mil millones) en agua de consumo tanto para niños como para la población general (esto es equivalente a 0.5 miligramos por litro). Estos *benchmarks*, valga precisar, sirven como referencias para ayudar a evaluar si una detección en agua puede indicar un riesgo potencial y para priorizar el monitoreo⁸⁶.
192. En lo que respecta a la evaluación dietaria aguda, conforme a la mencionada Proposed Interim Decision de la EPA el 2020, no se identificaron riesgos de preocupación: el subgrupo más expuesto fue niños de 1-2 años, con un uso del 93 % de la aPAD⁸⁷; en la evaluación crónica, el mismo grupo llegó al 12 % de la cPAD⁸⁸. Con base en esos indicadores la agencia no consideró que la dieta cruzara el nivel de preocupación regulatorio, cuando menos en lo concerniente a exposiciones agudas⁸⁹.
193. En el plano ocupacional, la EPA afirmó que la mayoría de las estimaciones de riesgo para manipuladores ocupacionales no eran de preocupación con la indumentaria básica o con equipos de protección personal; sin embargo, identificó escenarios de preocupación para trabajadores que realizaban tratamiento de semilla en finca (cebada, canola, algodón, mijo y trigo), con MOEs (márgenes de exposición) que iban de 4 a 94, así como otros escenarios agrícolas y algunas aplicaciones líquidas/foliares. La misma agencia propuso mitigarlos

⁸⁶ U.S. Environmental Protection Agency (2017) Imidacloprid: Human Health Draft Risk Assessment for Registration Review. Disponible en: <https://downloads.regulations.gov/EPA-HQ-OPP-2008-0844-1235/content.pdf>

⁸⁷ Dosis Aguda Ajustada a la Población (*Acute Population Adjusted Dose*), es una medida utilizada por la EPA para determinar si la exposición aguda (a corto plazo o en una sola comida) a pesticidas en la dieta es segura

⁸⁸ Dosis ajustada poblacional crónica (*Chronic Population Adjusted Dose*), se refiere a la cantidad máxima de exposición crónica que la agencia considera aceptable para la población, incluyendo factores de seguridad.

⁸⁹ U.S. Environmental Protection Agency (2020) Imidacloprid proposed interim registration review decision (Case No. 7605). Disponible en: https://www.epa.gov/sites/default/files/2020-01/documents/imidacloprid_pid_signed_1.22.2020.pdf



EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

mediante cancelación de algunos usos, exigencias de equipos de protección personal y otras restricciones⁹⁰.

194. Respecto a la incidencia del imidacloprid en el neurodesarrollo en seres humanos, en 2013, European Food Safety Authority (EFSA) concluyó que acetamiprid e imidacloprid pueden afectar adversamente el desarrollo de neuronas y de estructuras cerebrales asociadas con funciones como aprendizaje y memoria. Además, indicó que los valores de referencia agudos existentes podrían no ser suficientemente protectores frente a la posible neurotoxicidad del desarrollo y que, con los datos disponibles entonces, no podía definirse con seguridad un umbral protector⁹¹.
195. Finalmente, en lo que se relaciona con los efectos en seres no humanos y en el ambiente, los efectos del imidacloprid se concentran, sobre todo, en polinizadores, invertebrados acuáticos, y en menor medida en aves, mamíferos y plantas no objetivo, además de ciertos efectos ambientales derivados de su uso sistémico y su presencia en matrices ambientales.
196. Conforme a los estándares nacionales, se ha identificado que es altamente tóxico para las abejas y muy tóxico para las lombrices de tierra. En relación con las aves, presenta una toxicidad alta por ingesta oral directa, mientras que, en una exposición a corto plazo a través de la dieta, su clasificación desciende a levemente tóxico. Se considera ligeramente tóxico tanto para los peces como para las dafnias y clasifica como prácticamente no tóxico para algas⁹².

⁹⁰ Ídem.

⁹¹ European Food Safety Authority. (2013). Scientific opinion on the developmental neurotoxicity potential of acetamiprid and imidacloprid. EFSA Journal, 11(12), 3471. Disponible en: <https://www.efsa.europa.eu/en/efsajournal/pub/3471> y European Food Safety Authority. (2013). EFSA assesses potential link between two neonicotinoids and developmental neurotoxicity. Disponible en: EFSA. <https://www.efsa.europa.eu/en/press/news/131217>

⁹² Dirección de Gestión Ambiental Agraria (2022) Informe n.º 0003-2022-MIDAGRI.DVDAFIR/DG AAA.DGAA-JCAR (Foja 592). Cfr. Comisión Europea (2026) Neonicotinoids. Disponible en: https://food.ec.europa.eu/plants/pesticides/approval-active-substances-safeners-and-synergists/renewal-approval/neonicotinoids_en; European Food Safety Authority. (2018). Neonicotinoids: Risks to bees confirmed. Disponible en: <https://www.efsa.europa.eu/en/press/news/180228>; U.S. Environmental Protection Agency (2020) Imidacloprid proposed interim registration review decision (Case No. 7605). Disponible en: <https://www.epa.gov/sites/default/files/2020->



EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

4.3. Sobre los informes referidos a la presencia y grado de concentración de las sustancias activas en los alimentos

197. En lo que se refiere a la alegada existencia de contaminación de alimentos como vegetales o frutas por el uso de plaguicidas, los demandantes han sustentado sus alegaciones, de modo especial, en los informes realizados por Senasa en torno al monitoreo de residuos químicos y otros contaminantes en alimentos agropecuarios primarios, así como en los llamados “monitoreos ciudadanos” que analizan la presencia de agroquímicos en alimentos de origen vegetal vendidos en mercados y supermercados.
198. Si bien al momento de la interposición de la demanda los recurrentes aludieron a los informes disponibles o más recientes (por ejemplo, el *Informe del Monitoreo de contaminantes en alimentos agropecuarios primarios, año 2017*, elaborado por Senasa, y el primer monitoreo ciudadano); sin embargo, al momento en que este órgano colegiado conoce la controversia existen informes más actuales con un contenido homólogo, a saber: informes similares que son realizados anualmente por Senasa, que actualmente llegan hasta el año 2024, y ya cuatro monitoreos ciudadanos, realizados hasta el año 2025.
199. Los referidos informes contienen datos de relevancia e interés para resolver la presente causa. Al respecto, debido a las características propias de ambas fuentes de información, que las hace diferentes tanto por su origen como por el tipo de muestra y análisis efectuado, deberán ser valoradas aquí por separado.
200. En un caso, estamos ante informes elaborados por el Servicio Nacional de Sanidad Agraria - Senasa, por lo que pueden ser considerados como un monitoreo oficial⁹³. Estos informes, previa aprobación de un Plan de

[01/documents/imidacloprid_pid_signed_1.22.2020.pdf](#)

⁹³ Conforme al Decreto Supremo N° 004-2011-AG, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Inocuidad Agroalimentaria, artículo 32: “El SENASA establecerá el Programa Nacional de Monitoreo de Contaminantes que afecten la inocuidad de los alimentos agropecuarios primarios y piensos y que puedan poner en riesgo la salud de las personas. Este Programa constará de planes anuales que involucren el ámbito geográfico, tipo de alimento, número de muestras a analizar, así como los procedimientos a seguir.



EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

Monitoreo, se producen de manera anual, y tienen como propósito analizar la posible existencia de residuos químicos y otros contaminantes en alimentos agropecuarios, dando a conocer si se ha trasgredido los máximos de residuos permitidos, para lo cual ha tomado muestras a partir de criterios que la entidad ha considerado significativos. Todo ello, valga precisar, a efectos de cumplir con su competencia de vigilar la “inocuidad agroalimentaria en la producción y procesamiento primario contribuyendo a la protección de la salud de los consumidores” (Decreto Legislativo N° 1062, Ley de Inocuidad de los Alimentos, artículo 16; Decreto Supremo N° 034-2008-AG, Reglamento de la Ley de Inocuidad de los Alimentos, artículo 31).

201. Ahora bien, en lo que sigue serán tomados en cuenta y analizados los ocho informes de monitoreo realizados por el Servicio Nacional de Sanidad Agraria - Senasa entre los años 2017 a 2024⁹⁴.
202. Como ha sido adelantado y puede apreciarse de dichos informes, los monitoreos realizados por el Senasa tienen como propósito analizar la inocuidad de los alimentos agropecuarios, en especial, de los lugares de producción o procesamiento, o los que llegan a los mercados de abasto. En tal sentido, permiten verificar si, entre las muestras alimentarias

Este Programa Nacional de Monitoreo será coordinado con las autoridades de nivel regional y local a través de las Direcciones Ejecutivas del SENASA”.

⁹⁴ Es decir, los siguientes informes de monitoreo: (1) Servicio Nacional de Sanidad Agraria. (2018). Informe del monitoreo de residuos químicos y otros contaminantes en alimentos agropecuarios primarios, año 2017. Ministerio de Agricultura y Riego; (2) Servicio Nacional de Sanidad Agraria. (2019). Informe del monitoreo de contaminantes en alimentos agropecuarios primarios, año 2018. Ministerio de Agricultura y Riego; (3) Servicio Nacional de Sanidad Agraria. (2020). Informe del monitoreo de contaminantes en alimentos agropecuarios primarios, año 2019. Ministerio de Agricultura y Riego; (4) Servicio Nacional de Sanidad Agraria. (2021). Informe del monitoreo de contaminantes en alimentos agropecuarios primarios, año 2020. Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego; (5) Servicio Nacional de Sanidad Agraria. (2022). Informe del monitoreo de contaminantes en alimentos agropecuarios primarios y piensos, año 2021. Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego; (6) Servicio Nacional de Sanidad Agraria. (2023). Informe del plan de monitoreo de contaminantes en alimentos agropecuarios primarios y piensos, año 2022. Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego; (7) Servicio Nacional de Sanidad Agraria. (2024). Informe de resultados del monitoreo de residuos químicos y otros contaminantes en alimentos agropecuarios primarios y piensos, 2023. Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, y (8) Servicio Nacional de Sanidad Agraria. (2025). Informe de resultados del monitoreo de residuos químicos y otros contaminantes en alimentos agropecuarios primarios y piensos, 2024. Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego.



EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

tomadas, algunas de ellas no cumplen con los estándares regulatorios debido a que el nivel de los residuos químicos existentes superó los Límites Máximos Permisibles (LMR/LMP) establecidos por la normativa nacional o internacional (pues, como fue mencionado antes, se toma como referencia el *Codex Alimentarius*, así como estándares regulatorios de Estados Unidos y la Unión Europea), o si existe presencia de sustancias químicas de uso prohibido. En tales casos, la muestra es calificada en dichos informes como “no conforme” o “en no cumplimiento”, lo cual implica, con base en la regulación nacional, que se trata de un alimento no apto para el consumo humano.

203. Para realizar estos informes Senasa toma muestras y analiza una gran variedad de alimentos, a partir de diversas fuentes, que proceden tanto de la producción y el procesamiento primario, como de diversos mercados de abasto.
204. Tomando en consideración en las competencias de Senasa, se toman muestras muy variadas: de origen vegetal (v. gr. páprika, tomate, ají amarillo, pimienta, apio, brócoli, espinaca, fresa, manzana, uva, quinua, cebolla, espárrago, lechuga, frejol, lenteja, limón, mandarina, papa, melocotón, entre otros) y de origen animal (v. gr. carne de bovino, porcino, pollo, pavo, ovino, huevos de gallina, leche cruda de bovino y miel de abeja) destinados al consumo humano, así como de piensos, destinados a la alimentación de animales (maíz amarillo duro, pienso para aves, pienso para porcinos y torta de soya).
205. En lo que corresponde al presente caso, en el marco de lo planteado por la demanda de amparo, corresponde centrarnos específicamente en los alimentos de origen vegetal. Al respecto, los informes del Senasa muestran con claridad que la contaminación química, principalmente debido al uso de plaguicidas, en los alimentos de origen vegetal ha mostrado una preocupante tendencia al alza a lo largo de los años evaluados: en efecto, el porcentaje de muestras no conformes pasó de aproximadamente 10.38% en 2017⁹⁵ a 21.75% en 2023⁹⁶, alcanzando

⁹⁵ Servicio Nacional de Sanidad Agraria. (2018). Informe del monitoreo de residuos químicos y otros contaminantes en alimentos agropecuarios primarios, año 2017, p. 97.

⁹⁶ Servicio Nacional de Sanidad Agraria. (2024). Informe de resultados del monitoreo de residuos químicos y otros contaminantes en alimentos agropecuarios primarios y piensos, 2023. Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, p. 39.



EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

un alarmante 38,83% de no cumplimiento por residuos de plaguicidas en alimentos de origen vegetal en 2024⁹⁷.

206. Asimismo, estos informes no solo dan cuenta de alimentos que presentan un alarmante nivel de contaminación, sino que varios de ellos mantienen porcentajes elevados de no conformidad a lo largo de los años.
207. Así, por ejemplo, se verifica que la páprika se mantiene consistentemente como el alimento con el mayor grado de contaminación, registrando un 71% de muestras no conformes en 2019, aumentando hasta un 97.80% en 2023 y reportándose en un 91.97% en 2024. Lo anterior quiere decir que, de acuerdo con los últimos valores, de cada 10 muestras tomadas, 9 o 10 de ellas no era aptas para el consumo humano porque la presencia de residuos químicos ha trasgredido los valores mínimos admisibles.
208. Por su parte, el pimiento y el ají amarillo también presentan altos niveles de no conformidad, con el pimiento alcanzando un 87.36% en 2021, mientras que el ají amarillo mostró un 81.25% en 2021 y un 88.24% en 2022. Otros productos como el tomate y el apio también presentan cifras preocupantes, con el tomate alcanzando un 77.40% de muestras no conformes en 2021, y el apio un 69.74% en 2023 y un 72.73% en 2024. Además, otros vegetales de alto riesgo incluyen la espinaca, con un 76.54% en 2024; la fresa, con un 67.82% en el mismo año; el melocotón, con un 60.29% en 2023; y el brócoli, que llegó hasta un 51% en 2019.
209. Adicionalmente, la gravedad de la contaminación alimentaria se refleja, asimismo, en la cantidad de plaguicidas detectados en un solo producto. A este respecto, por ejemplo, existen casos extremos en lo que se han encontrado hasta nueve plaguicidas diferentes en una sola muestra de ají amarillo, lo cual pone en evidencia no solo lo complejo que resulta

⁹⁷ Servicio Nacional de Sanidad Agraria. (2025). Informe de resultados del monitoreo de residuos químicos y otros contaminantes en alimentos agropecuarios primarios y piensos, 2024. Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, cfr. pp. 8-9. Si bien en este informe Senasa no informó directamente dicho porcentaje –a diferencia de anteriores monitoreos– se verifica que, del total de 3191 muestras de alimentos de origen vegetal, 1239 fueron consideradas no conformes.



EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

el análisis de la contaminación alimentaria (con valores, centrados en cantidades máximas referidas a componentes activos individualizados), sino también la dificultad para entender la gravedad de los riesgos asociados con la presencia de químicos en los alimentos de origen vegetal (porque suele analizarse los efectos de cada sustancia en particular y no de la presencia de varios residuos a la vez).

210. En lo que respecta a las sustancias encontradas, los informes permiten verificar que hay ciertos ingredientes activos han aparecido con mayor frecuencia por encima de los límites legales, es decir, rebasando los LMR. Este es el caso de las sustancias chlorpyrifos, fipronil, triazophos, dimethoate, omethoate y chlorfenapyr.
211. De resaltarse, además, que no solamente se ha detectado la presencia de sustancias activas en proporciones que infringen los límites mínimos permitidos para considerar un alimento como apto para el consumo humano, sino que se ha detectado incluso la presencia de sustancias químicas ya del todo prohibidas, debido a su dañosidad, para las cuales no existe ninguna cantidad admisible. En este sentido, se constata el uso, a lo largo de los años, de methamidophos, monocrotophos, carbofuran y chlordecone en cultivos tales como uva, tomate, pimiento, cebolla y páprika. Además, el plaguicida chlorpyrifos, que ha sido prohibido en sede nacional en agosto de 2024 –y cuyo retiro fue solicitado en la demanda objeto de análisis– se siguió detectando todavía con una alguna frecuencia (4.64%) luego de su prohibición.
212. En relación con las sustancias que específicamente han sido objeto de la presente demanda, se acaba de mencionar que el chlorpyrifos, compuesto cuyo uso ya se encuentra actualmente proscrito, ha sido encontrado en los alimentos analizados posteriormente. Antes de ello, el año 2017, se reportó chlorpyrifos excediendo el LMR del Codex Alimentarius en mango (Puno), pallar (Ica), palta (Lambayeque y Lima) y aceituna (Ica y Tacna). El 2018 se dio cuenta de exceso de clorpirifos en café, asimismo, su presencia en banano y limón, a pesar de que su uso no estaba registrado para esos frutos. En el informe de 2019 se menciona que los residuos que más se encontraron por encima de los máximos permitidos en espárragos fueron clorpirifos y profenofos, en las regiones de Ica y La Libertad.



EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

213. Asimismo, el 2020 se mencionó al chlorpirifos entre los plaguicidas encontrados con mayor frecuencia y que excedieron los límites máximos de residuos (en haba, lechuga, limón, maíz choclo, papa, piña, quinua y tomate). El 2021, de los 85 plaguicidas más encontrados en las muestras no conformes, el más frecuente fue precisamente el clorpirifos, con 167 muestras con excesos de plaguicida, y aparecía fuera de los límites en 17 de los 28 alimentos de los que se tomaron muestras (ají amarillo, arveja, brócoli, frejol, haba, lechuga, lenteja limón, maíz choclo, naranja, pallar, pepinillo, piña, quinua, tomate, uva y zapallo). El año siguiente, 2022, el informe correspondiente reveló que, de 340 ingredientes activos analizados en alimentos vegetales, el segundo ingrediente que fue detectado con mayor frecuencia en muestras no conformes fueron el chlorpirifos (además, el chlorpirifos y el chlorpirifos-methyl fueron los más encontrados en piensos, sobrepasando los límites); segundo lugar que mantuvo también el 2023 (3.47%, 170 de 4902 muestras). En el 2024 el clorpirifos también estuvo entre los analitos de plaguicidas que fueron más identificados antes de su prohibición (entre enero a julio: 3.29%, 105 de 3191 muestras) y se siguió encontrando residuos incluso luego de su prohibición, durante el periodo de agosto a diciembre de 2024 (4.64%, 148 de muestras 3191).
214. El clothianidin también aparece como uno de los plaguicidas cuya presencia excedió los Límites Máximos de Residuos (LMR) permitidos en alimentos de origen vegetal a lo largo de los varios años evaluados, si bien no es uno de los pesticidas que aparece entre los más frecuentes. En el informe del 2021 se registró un total de 28 muestras no conformes, de 3762 totales, debido a excesos de clothianidin, a nivel nacional, mientras que el año 2022 se identificaron 14 muestras de 5181. El 2023, el clothianidin figuró en la lista principal de analitos de plaguicidas que generaron el mayor número de muestras de alimentos vegetal no conformes a nivel nacional, con 76 muestras no conformes (de un total de 4902). El 2024 también aparece como uno de los plaguicidas respecto de los cuales no se cumplió con el LMR exigido encontrándose 36 muestras no conformes (de un total de 4365).
215. En relación con el imidacloprid, este plaguicida ha sido monitoreado desde los reportes de 2017 y 2018 (en esos primeros años no se precisó, con detalle, la cantidad de muestras en las que se encontraron excesos).



EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

En el informe del 2019 se identificó al imidacloprid como el residuo de plaguicida que más se encontró excediendo los límites permitidos en las muestras de mango a nivel nacional. En el informe del 2021 se detectó 9 muestras “no conformes” en ají amarillo, pimiento, piña y tomate (de un total de 3762); mientras que el año 2022 se registraron 10 muestras no conformes de 5181, en alimentos tales como espárrago, ají amarillo, manzana, páprika, pimiento, quinua y tomate. En los informes más recientes, de 2023 y 2024, se registró un incremento, figurando en la lista de los principales analitos que excedieron los LMR a nivel nacional, con un total de 24 muestras “no conformes” (de un total de 4902) las 2023 y 17 muestras “en no cumplimiento” (de un total de 3191) el 2024.

216. En lo que concierne al methomyl o metomil, es una sustancia que ha sido monitoreada a lo largo de los años evaluados y también ha generado múltiples “no conformidades”. En el año 2017 y 2018 se identificaron muestras no conformes con presencia de metomil. Además, en el 2018 se reportó un hallazgo en cebolla, cuando este plaguicida no estaba registrado ni autorizado para su uso en dicho cultivo. El 2019 el methomyl fue uno de los residuos detectados con mayor frecuencia (específicamente en pepinillo, en las regiones de Lima y La Libertad, y en trigo, en la región Huancavelica). El año 2020 se identificó muestras con exceso de metomil en zapallo y quinua. Respecto del 2021, se encontraron 10 muestras no conformes (de un total de 3762) en alimentos de origen vegetal como arveja, cebolla, lechuga, mandarina, pallar, pimiento y uva. El año 2022 se registraron 7 muestras “no conformes” en uva, melocotón, papaya y pepinillo (de un total de 5181 muestras de origen vegetal). Finalmente, el 2023 se encontraron un total de 21 muestras “no conformes” por presencia excesiva de methomyl a nivel nacional, de un total de 4902 muestras de origen vegetal, y el 2024 se encontraron 14 muestras “no conformes” de una cantidad total de muestras de 4365.
217. Respecto al glifosato o glyphosate, este plaguicida recién aparece desde el año 2021 como parte de los monitoreos, detectándose entonces 18 muestras “no conformes” de un total de 3762 (arveja, limón, manzana, naranja, piña, quinua y tomate). El 2022 aparecen 4 muestras no conformes en lenteja y manzana. En los últimos informes, aunque no aparece el detalle de frutas y vegetales en los que se encontró esta



EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

sustancia, sí se verifica, cuando menos, que el 2023 se encontraron un total de 10 muestras “no conformes” debido a exceso de glifosato, de un total de 4902 muestras, mientras que el 2024 se encontraron 33 muestras “no conformes” de un total de 4365.

218. Como puede apreciarse, de manera adicional a los resultados más obvios relacionados con la cantidad de alimentos que exceden los límites de residuos químicos permitidos –con lo cual se trata de alimentos no aptos para el consumo humano– estos informes dan a conocer otro tipo de información realmente alarmante. Por ejemplo, las muestras de alimentos no conformes pueden deberse no solo a un producto encontrado en exceso, sino a varios de ellos en un mismo tipo de alimento (aunque, es necesario mencionar, que los monitoreos no dan mayores detalles en torno a la presencia simultánea de varios ingredientes activos), lo que implica un mayor nivel de contaminación, y por ende riesgo para la salud, para los usuarios finales.
219. También destaca que existen varios alimentos que, de modo recurrente, están entre los más contaminados, al superarse con creces los límites permitidos; es el caso, por ejemplo, de la páprika y el tomate, que aparecen con mayor cantidad de residuos químicos los años 2017 y 2018. A este respecto, vale la pena mencionar que, en los años siguientes, se encuentra la siguiente información disponible en los monitoreos:

**Informe del monitoreo de contaminantes en alimentos
agropecuarios primarios, año 2019**

“De la cantidad total de análisis de residuos químicos realizados en los alimentos de origen vegetal, los resultados mostraron que 71% de muestras de páprika, 64% de muestras de ají amarillo, 54% de muestras de pimienta y 51% de muestras de brócoli superaron los límites máximos permisibles.”

**Informe del monitoreo de contaminantes en alimentos
agropecuarios primarios, año 2020**

“3. Los alimentos de origen vegetal con mayor porcentaje de muestras no conformes para contaminantes químicos fueron: pimienta (56%), piña (48%), lechuga (47%), manzana (37%), tomate (32%), brócoli (31%) y



EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

yuca (30%); mientras que para contaminantes microbiológicos fueron: zanahoria (80%), haba (62%), frejol (36%), trigo (28%), arveja (23%) y manzana (21%).”

**Informe del monitoreo de contaminantes en alimentos
agropecuarios primarios y piensos, año 2021**

“4. Los alimentos de origen vegetal con mayor porcentaje de muestras no conformes para contaminantes químicos fueron: pimienta (87.36%), ají amarillo (81.25%), tomate (77.40%), brócoli (44.71%), manzana (44.44%), pepinillo (39.29) y yuca (38.98%); mientras que para contaminantes microbiológicos fueron: quinua (43.39%), frejol (21.85%), camote (17.78%), haba (12.22%), brócoli (11.76%) y zanahoria (11.70%).”

**Informe del plan de monitoreo de contaminantes en alimentos
agropecuarios primarios y piensos, año 2022**

“5.1.4. El ají amarillo, paprika, pimienta, tomate y melocotón mostraron con mayor frecuencia niveles de residuos de plaguicidas que superan los LMRs aprobados en la legislación peruana.”

**Informe de resultados del monitoreo de residuos químicos y otros
contaminantes en alimentos agropecuarios primarios y piensos,
2023**

3. (...) Los alimentos de origen vegetal con mayor contaminación química por residuos de plaguicidas son: paprika, pimienta, apio, tomate y melocotón.

**Informe de resultados del monitoreo de residuos químicos y otros
contaminantes en alimentos agropecuarios primarios y piensos,
2024**

Las matrices de alimentos de origen vegetal que reportaron menor número de informes en no cumplimiento por residuos de plaguicidas fueron mango (4.27%, 5/117), palta (10.24%, 21/205), pepinillo (12.05%, 10/83), limón (12.20%, 20/164) y mandarina (12.82%, 20/156) a diferencia de pimienta (63.10%, 53/84), fresa (67.82%, 59/87), apio (72.73%, 64/88), espinaca (76.54%, 62/81) y paprika (91.97%, 126/137)



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 1111/2026

EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

220. Como puede apreciarse, respecto de algunos de los alimentos muestreados (en especial, el ají amarillo, la páprika, el pimienta, el tomate, el apio y el melocotón), más del 50% de las muestras recabadas no pueden ser consideradas aptas para el consumo humano, porcentaje que en ocasiones supera incluso el 90%.
221. Como parte del análisis contenido en estos informes –en especial, en los informes de los años 2023 y 2024–, se menciona que las no conformidades y los elevados niveles de plaguicidas pueden estar relacionados con prácticas agrícolas inadecuadas, que se realizan indebidamente a pesar de las regulaciones o prohibiciones existentes.
222. Al respecto, se destaca el uso de productos prohibidos o no autorizados, incluyendo asimismo la aplicación de químicos no registrados o no autorizados para ciertos cultivos específicos. También se señala que se estaría realizando una dosificación incorrecta por parte de quienes aplican los plaguicidas, sin seguir las indicaciones de uso establecidas en las etiquetas respectivas. Asimismo, se menciona que las eventuales malas prácticas podrían relacionarse con el incumplimiento del periodo de carencia, es decir, que se estarían cosechando los alimentos antes de que el plaguicida se haya degradado hasta alcanzar niveles seguros. Otros problemas podrían estar relacionados además con factores ambientales; a este respecto, se menciona la presencia de contaminantes orgánicos persistentes (COPs) en el suelo podría ser absorbida por las plantas, aumentando la contaminación.
223. Finalmente, es necesario mencionar que a través de estos monitoreos el Senasa busca cumplir efectivamente con su competencia de vigilar la inocuidad alimentaria. Por ello, al decidir qué muestras tomará en el año correspondiente al informe, y tomando en cuenta que las capacidades para levantar las muestras son necesariamente limitadas, muchas veces deja de lado los alimentos en los que se ha verificado un mayor grado de cumplimiento de las exigencias relacionadas con la inocuidad alimentaria, para incorporar más bien aquellos alimentos en los que podría encontrarse problemas, lo que podría elevar el número de incidencias encontradas. En similar orden de ideas, también es cierto que la incorporación de nuevos analitos y el uso de métodos de laboratorio con mayor sensibilidad permitiría contar con cifras más



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 1111/2026

EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

precisas, lo que también podría incrementar la tasa de detección de muestras contaminadas.

224. De otro lado, pasando ya al análisis de los informes ciudadanos, encontramos que, de cara a esta problemática relacionada con la presencia de sustancias químicas en frutas y verduras por encima de los límites permitidos, derivada del uso de agroquímicos pesticidas, diversas organizaciones de la sociedad civil han venido tomando muestras en algunos mercados o supermercados considerados distintivos, escogiendo ciertos alimentos en los que podría existir contaminación, con la finalidad de obtener muestras que sean emblemáticas y que, a la vez, permitan hacer informes con base en datos objetivos. Su propósito es concitar el interés tanto de los consumidores, los mercados y las autoridades estatales, a efectos de que se conozca ampliamente sobre este preocupante asunto de salud pública y se adopten medidas adecuadas en torno a ello.
225. Además, debe tenerse en consideración que los informes ciudadanos no buscan dar cuenta de una muestra probabilística representativa del universo total de alimentos comercializados en el país. Su valor consiste, más bien, en generar una especie de alerta sanitaria, a partir de una evidencia indicativa y como un ejercicio de fiscalización ciudadana. Cabe enfatizar, además, que la toma de muestras y la contaminación hallada en el marco del monitoreo ciudadano no se circunscribió a mercados populares o puntos de venta informales, sino que comprendió tanto a mercados mayoristas como a supermercados.
226. Asimismo, en todos los casos, dichos informes se hicieron con laboratorios acreditados por Senasa, se tomaron muestras contando con la supervisión de notarios públicos y se aseguró la cadena de custodia de las muestras. Incluso, se indica que los primeros informes fueron organizados exclusivamente por organizaciones particulares, y que posteriormente se contó con el apoyo o interés de algunas entidades estatales, tales como el Indecopi, el Ministerio Público y varios gobiernos locales. También se constata, en alguna medida, la



EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

participación del propio Senasa en la toma de muestras del cuarto monitoreo ciudadano⁹⁸.

227. Ahora bien, los datos obtenidos en los monitoreos ciudadanos muestran, de modo persistente, que las muestras tomadas no cumplen con respetar los límites máximos de residuos (LMR) de plaguicidas en alimentos de origen vegetal destinados al consumo interno. En este sentido, se verifica entonces la presencia de alimentos de origen vegetal no aptos para consumo humano (como fue explicado, de acuerdo con la regulación vigente, todo alimento que sobrepasa los LMR establecidos es considerado de riesgo y no apto para el consumo humano) e incluso la presencia de plaguicidas que se encuentran prohibidos (dato que, como fue indicado, se encontró también los informes del Senasa)⁹⁹.
228. Vistos en conjunto, los cuatro monitoreos muestran que existe una proporción alta y persistente en los años de monitoreo de alimentos con residuos de plaguicidas por encima de los límites legales. La data disponible permite identificar los siguientes totales principales:

Monitoreo	Muestras analizadas	Resultado agregado relevante
Primer monitoreo	84 muestras	51 superaron los límites máximos de agroquímicos

⁹⁸ Según informó el Senasa, a través de una nota de prensa participó en el cuarto monitoreo ciudadano, del año 2025: “El SENASA integró el trabajo multisectorial durante la toma de muestras, que fueron analizadas en los laboratorios de la red oficial nacional”; asimismo, que “como parte del trabajo permanente e integrado con las municipalidades, colectivos ciudadanos y fiscalía de prevención del delito del Ministerio Público, un reciente monitoreo ciudadano de contaminantes en vegetales de los principales supermercados de Lima descartó la contaminación química por residuos de plaguicidas en las muestras tomadas de fresa y pepinillo”. “Los resultados de los análisis realizados en los laboratorios que forman parte de la red oficial autorizada por el SENASA también confirmaron una reducción significativa en la detección de residuos de plaguicidas en frutas y vegetales de la canasta básica familiar, como apio, cebolla china, pimiento y tomate”. La nota de prensa está disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/senasa/noticias/1182874-monitoreo-ciudadano-en-supermercados-descarta-presencia-de-residuos-de-plaguicidas-en-fresas-y-pepinillos>

⁹⁹ En el último monitoreo ciudadano se detectaron cinco muestras con plaguicidas expresamente prohibidos en el Perú: clorpirifos (prohibido desde agosto de 2024), carbofurano (prohibido desde septiembre de 2022) y metamidofos (prohibido desde noviembre de 2020). Estas muestras contaminadas fueron detectadas en supermercados locales.



EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

Segundo monitoreo	103 muestras	46 excedieron los LMR peruanos; si se aplicaban estándares de la Unión Europea, el incumplimiento subía a 68 %
Tercer monitoreo	60 muestras	28 excedieron los LMR peruanos; 56 dieron positivo a presencia de agroquímicos; bajo estándares de la Unión Europea o EE. UU. 72 % no serían aptas
Cuarto monitoreo	23 muestras	15 resultaron contaminadas por encima de los límites legales; 5 contenían plaguicidas prohibidos

229. En términos globales, tomando los datos de incumplimiento y los límites máximos de residuos (LMR) peruanos reportados para los cuatro monitoreos, se constata que fueron analizadas un total de 270 muestras, de las cuales 140 muestras resultaron “no conformes”. Siendo así, se obtiene que el porcentaje agregado de “no conformidad” es del 51,85 %. Dicho de otro modo, según las muestras encontradas en los monitoreos ciudadanos, aproximadamente una de cada dos muestras tomadas en los mercados analizadas en los cuatro monitoreos ciudadanos resultó “no conforme” respecto de los límites máximos de residuos aplicables en el Perú. En otras palabras, que uno de cada dos alimentos que se venden en los mercados no eran aptos para el consumo humano.
230. Además, como se detallará seguidamente, los monitoreos ciudadanos han permitido conocer algunos datos que no aparecen en los informes del Senasa, por ejemplo, respecto del grado de contaminación de los alimentos, más allá de la calificación más genérica y solo bivalente referida a la “no conformidad”.
231. De modo más específico, en el primer monitoreo ciudadano se encontró que 51 de 84 muestras superaron los límites máximos permitidos de agroquímicos. Dentro de dichas muestras se registraron casos especialmente graves, como alimentos en los que se encontró hasta ocho sustancias en exceso. Respecto al grado de exceso, se identificaron algunas situaciones extremas, como el caso del fenpropatrin, respecto del cual se halló incluso hasta en 25 000 % sobre el LMR, asimismo, se reportó un caso extremo de triazofos en pimientos con exceso de 5 200 %.



EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

232. En lo que respecta al segundo monitoreo, de las 103 muestras analizadas, 46 (equivalentes al 44,4 %) excedieron los LMR peruanos. Si se aplicaban los LMR de la Unión Europea, el porcentaje de muestras que excedían los límites subía al 68 %, por lo que no podrían comercializarse en Europa.
233. Por su parte, el tercer monitoreo indicó que, de 60 muestras, solo 4 resultaron negativas, mientras que 56 dieron positivo a presencia de agroquímicos; 28 muestras, equivalentes al 47 %, excedieron los LMR peruanos. Dicho informe advierte que, si se aplicaran los LMR de la Unión Europea y Estados Unidos, el 72 % de las muestras no serían aptas para consumo humano. Asimismo, se halló una situación crítica respecto del pimienta y el apio en mercados mayoristas de cinco ciudades: así, 28 de 60 muestras excedieron LMR peruanos y 43 de 60 excederían estándares de la Unión Europea o Estados Unidos.
234. El cuarto monitoreo, de 2025, dio como resultado que 15 de 23 muestras (equivalentes al 65 %) estaban contaminadas con agroquímicos por encima de los límites legales, y cinco contenían plaguicidas prohibidos por su alta toxicidad. Los productos más comprometidos en dicha ocasión fueron pimienta, tomate y betarraga: ninguna muestra de esos productos cumplió con los LMR, sin importar el supermercado de donde se extrajo la muestra. En ají amarillo, solo una de las tres muestras evaluadas fue conforme.
235. Asimismo, con base en estos monitoreos se encuentra que algunos alimentos incurren especialmente en grados alarmantes de contaminación, de modo reiterado, como es el caso del pimienta, apio, tomate, cebollita china, ají amarillo y betarraga (existiendo, a este respecto, una gran coincidencia con lo encontrado en los informes de monitoreo realizados por el Senasa).
236. En lo que concierne a las sustancias activas, en los monitoreos ciudadanos aparece información que cabe de poner de relieve. Tomando en cuenta la mayor recurrencia de las sustancias identificadas, destacan el clorpirifos y el fipronil; en lo que se refiere a una mayor magnitud o concentración de las excedencias identificadas resalta la presencia del fenpropatrin, el triazofos, la bifentrina, la



EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

carbendazima/benomilo, el difenoconazol, la iprodiona, la permetrina y el tiametoxam; finalmente, debido a que a pesar de ser sustancias prohibidas fueron detectadas en alimentos de consumo masivo, corresponde mencionar al clorpirifos, el carbofurano y el metamidofos.

4.5. Evaluación de la información disponible y análisis de riesgo precautorio

237. Como puede apreciarse, tras todo lo anotado hasta aquí, existe información copiosa y relevante que permite analizar si los derechos invocados por la parte demandante están siendo objeto de vulneración o, cuando de menos amenaza, debido al uso de los plaguicidas señalados.
238. De manera complementaria, es también claro que la información disponible está relacionada a la invocación de un riesgo precautorio, pues la parte accionante no alega lesiones a personas en particular, ni la existencia de una relación de causalidad entre una específica vulneración del derecho a la salud y el riesgo denunciado. Tratándose, entonces, de una alegación iusfundamental relacionada con el principio precautorio, la falta de certeza absoluta sobre los efectos de los componentes activos en personas en concreto no descarta, de plano, la posibilidad de brindar una tutela constitucional adecuada a dicho riesgo, en caso corresponda. En todo caso, tal como fue señalado antes, una tutela basada en el principio de precaución requeriría contar con una justificación suficiente, es decir, ajustado a las consideraciones y estándares desarrollados previamente.
239. En el presente caso, los bienes constitucionales invocados han sido los derechos a la vida, la salud, la integridad física, a disfrutar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, y a la protección de los consumidores, cuyo contenido protegido ha sido también objeto de precisión y desarrollo antes.
240. Además de dichos derechos, este Tribunal Constitucional encuentra que, con base en las alegaciones de la parte demandante y la información que ha sido objeto de análisis en la presente causa, también podrían verse comprometidos otros bienes iusfundamentales.



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 1111/2026

EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

241. Así, con base en los efectos que objetivamente tienen los plaguicidas, de los que se ha dado cuenta ampliamente en esta decisión, se constata que ellos pueden incidir negativamente en otros bienes de rango constitucional, tales como la naturaleza y biodiversidad, respecto de los cuales existe un deber constitucional de protección. Al respecto, el artículo 68 de nuestra Constitución establece, de modo indubitable, que “El Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas.”
242. En torno a ello, en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha destacado que, en efecto, no solo se protege constitucionalmente el ambiente como un derecho fundamental de los individuos, sino que nuestra Carta Fundamental valora asimismo a los recursos naturales como patrimonio de toda nuestra Nación, resaltando al mismo tiempo la protección que merecen en sí mismas la diversidad biológica y ciertas áreas naturales que requieren de una especial salvaguarda (Sentencia 03383-2021-PA, fundamento 39).
243. Ha señalado, asimismo, que al margen de si nuestra “Constitución ecológica” parte de una concepción únicamente antropocéntrica (el valor de la naturaleza sería funcional a las necesidades ser humano), de raigambre ecocéntrica (el ser humano forma parte de un ecosistema valioso, en el que debe existir equilibrio y armonía), o si cabe plantear una lectura en clave biocéntrica (todos los seres vivos tienen importancia per se, y sus vidas deber ser respetadas, y los seres humanos son uno más entre el universo de seres vivientes), lo cierto es que la regulación de nuestra Constitución ecológica permite entender que el medio ambiente contiene muchos elementos diferentes entre sí, que plantean sus propias particularidades (por ejemplo: recursos naturales explotables, biodiversidad, áreas naturales protegidas como “santuarios”) y que merecen protección por diversas razones, no todas ellas exclusivamente dependientes de los intereses o las necesidades humanas (Sentencia 03383-2021-PA, fundamentos 40 y 41)
244. En este sentido, sobre el ambiente o medio ambiente ha sostenido este Tribunal que:

El ambiente se entiende como un sistema; es decir como un conjunto de elementos que interactúan entre sí. Por ende, implica el



EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

compendio de elementos naturales –vivos o inanimados– sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen en la vida material y psicológica de los seres humanos. Por dicha razón, es objeto de protección jurídica y forma parte del bagaje de la tutela de los derechos humanos.

El ambiente es concebido como el medio en el cual se encuentran contenidos todos los factores que hacen posible la existencia humana y la de los demás seres vivos. Por consiguiente, alude a todas las condiciones e influencias del mundo exterior que rodean a los seres vivos y que permiten –de una manera directa o indirecta– su sana existencia y coexistencia (Sentencia 00018-2001-AI/TC, fundamento 6)

245. Asimismo, que:

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 [Vera Esquivel, Jesús. El nuevo Derecho internacional del medio ambiente. Lima: Academia Diplomática del Perú, 1992. p. 14.]. 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» [Alonso García, María. El régimen jurídico de la contaminación atmosférica y acústica. Madrid: Marcial Pons, 1995. p. 90]; además, el medio ambiente, así entendido, implica las interrelaciones que entre ellos se producen: clima, paisaje, ecosistema, entre otros. (Sentencia 00048-2004-PI/TC, fundamento 17)

246. En lo que respecta a la relación entre el ambiente y la naturaleza, tiene indicado este Tribunal (Sentencia 00048-2004-PI/TC, fundamento 27), que:

El medio ambiente es el mundo exterior que rodea a todos los seres vivos y que determina y condiciona su existencia. Es el ámbito en que se desarrolla la vida y en cuya creación no ha intervenido la acción humana. En puridad, medio ambiente alude al compendio de elementos naturales —vivos e inanimados— sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivos (plantas, animales y microorganismos) (...).



EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

247. De este modo, nuestra Constitución protege, aunque de diferente modo, tanto al medio ambiente como a la naturaleza. Esto resulta especialmente gravitante en casos como el presente, en el que se ha dado cuenta no solo de los efectos de los residuos de plaguicidas en las personas, sino también en los seres no humanos. Estos individuos tienen un valor relacionado con los roles importantes que juegan en sus entornos (por ejemplo, como polinizadores o parte de la cadena alimenticia de las especies no humanas), pero, a la vez, también merecen una protección directa relacionada con el deber constitucional de promover la diversidad biológica y salvaguardar la naturaleza, tal como establece nuestra Constitución ecológica.
248. Asimismo, los hallazgos relacionados con los monitoreos estatales y ciudadanos relacionados con la inocuidad alimentaria pueden tener incidencia, de modo directo, en el derecho a la alimentación. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional (Sentencia 01470-2016-PHC, fundamentos 12 al 15), sobre el carácter iusfundamental de este derecho, tiene precisado que:

Este Tribunal Constitucional considera que el derecho a una alimentación adecuada es un derecho que no solamente tiene reconocimiento a nivel de los tratados internacionales sobre derechos humanos, sino que además tiene reconocimiento y vigencia en el ordenamiento jurídico peruano en tanto los tratados que los reconocen han sido aprobados e incorporados como derecho interno. En efecto, el artículo 25 inciso 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en 1948, aprobada por el Perú mediante Resolución Legislativa 13282 en 1959, establece lo siguiente:

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los o de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

La República del Perú también es parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado en el marco



EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

de la Organización de Naciones Unidas (ONU) en 1966, y aprobado por el Perú mediante Decreto Ley 22129 en 1978, cuyo documento de adhesión de fecha 12 de abril de 1978 fue aceptado como ratificación por las Naciones Unidas por ser el Perú signatario. Dicho Pacto en su artículo 11, inciso 1, establece:

Los Estados partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado, para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua en las condiciones de existencia. Los Estados partes tomarán medidas apropiadas para importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

Por su parte, nuestra Constitución establece en su artículo 55 que los tratados celebrados por Perú "forman parte del derecho nacional". Asimismo, en su cuarta disposición final y transitoria, la Constitución estipula que las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú. Por tanto, es la propia Constitución, entonces, la que establece que los tratados internacionales son fuente de derecho en el ordenamiento jurídico peruano y criterios válidos para interpretarla (cfr. sentencia emitida en el Expediente 00047 2004-AI/TC, fundamento 21).

El derecho a la alimentación es, como se desprende de los anteriores considerandos, un derecho existente en ordenamiento jurídico peruano, siendo necesario que este Tribunal Constitucional proceda a identificar su estructura como derecho social, así como delinear el contenido constitucionalmente protegido de este.

249. Además, sobre el contenido protegido de este derecho, debe precisarse que, conforme a la Observación General 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU el derecho a la alimentación es inseparable de la dignidad humana y es una precondition necesaria para el disfrute de otros derechos humanos. Asimismo, define que el derecho a la alimentación adecuada "se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. El *derecho a la alimentación adecuada* no debe interpretarse, por consiguiente, en forma estrecha o



EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos. El *derecho a la alimentación adecuada* tendrá que alcanzarse progresivamente. No obstante, los Estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre tal como se dispone en el párrafo 2 del artículo 11, incluso en caso de desastre natural o de otra índole”.

250. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales consideró que el contenido básico del derecho a la alimentación adecuada comprende los siguientes elementos:

- la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada;
- la accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos.

251. En este sentido, el derecho a la alimentación, conforme al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU en su Observación General 12, se corresponde con algunas exigencias tales como la sostenibilidad de la prestación alimentaria, la disponibilidad y la accesibilidad a los medios alimentarios, la adecuación de dichos medios para satisfacer las necesidades alimentarias de sus titulares, y la progresividad en el cumplimiento de la prestación por parte del Estado.

252. Más precisamente, en lo que se refiere de modo directo al deber de asegurar la disponibilidad alimentaria “sin sustancias nocivas”, la Observación General 12 indica lo siguiente:

Al decir sin *sustancias nocivas* se fijan los requisitos de la inocuidad de los alimentos y una gama de medidas de protección tanto por medios públicos como privados para evitar la contaminación de los productos alimenticios debido a la adulteración y/o la mala higiene ambiental o la manipulación incorrecta en distintas etapas de la cadena alimentaria; debe también procurarse determinar y evitar o destruir las toxinas que se producen naturalmente.

253. En este sentido, este órgano colegiado destaca que una posición iusfundamental contenida en el derecho a la alimentación es, de modo



EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

específico, el *derecho a la inocuidad alimentaria*. Esta posición, reconocida en favor de toda persona, implica que el Estado, cuando menos, tiene un deber dirigido a evitar la contaminación de los productos alimenticios, a través de diversas medidas tales como la regulación, el acompañamiento, la trazabilidad, el control efectivo y la determinación de responsabilidades y sanciones que aseguren la salubridad de los alimentos.

254. En lo que corresponde más bien a la determinación de riesgo precautorio, que habilita una tutela iusfundamental basada justificadamente en el principio de precaución, se requiere, como ya fue explicado ampliamente en fundamentos previos, que el órgano judicial encuentre la existencia de un riesgo objetivo y atendible, que se evalúe la dañosidad del riesgo, así como los contextos y usos reales que se les da a la sustancia, tecnología o actividad reputada como peligrosa o amenazante, para evaluar de mejor forma el riesgo denunciado. Asimismo, debe tomarse en consideración si la regulación o actuación administrativa frente al dicho riesgo es pertinente, razonable y suficiente en términos constitucionales, en el sentido de que los bienes constitucionales involucrados se encuentren debidamente tutelados en los contenidos, alcances e intensidad requeridas. Finalmente, en lo que se refiere a la tutela precautoria que podría adoptarse, ella tendría que ser idónea, necesaria y proporcional, además de tratarse de una medida revisable, pues finalmente depende del conocimiento disponible, que puede cambiar con el tiempo.
255. Frente a ello, en lo que concierne a la presente controversia, esta Sala verifica que sí concurren elementos que cuentan con una base objetiva consistente y suficiente, que permiten identificar que se existe un riesgo precautorio constitucionalmente relevante.
256. En efecto, la información disponible en los actuados no se limita a formular meras sospechas abstractas o temores subjetivos sobre la peligrosidad de los plaguicidas cuestionados; por el contrario, permite constatar, de un lado, que existe evidencia relativa a la dañosidad de las sustancias activas involucradas y, de otro, que se cuenta con información empírica sobre la presencia efectiva de residuos de plaguicidas en alimentos destinados al consumo interno. La existencia de evidencia objetiva respecto de ambos asuntos –la dañosidad de las



EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

sustancias y la contaminación alimentaria— permite afirmar, con base científica y empírica suficiente, que el riesgo denunciado supera el umbral de una mera conjetura y alcanza relevancia en términos precautorios.

257. De manera más precisa, en torno al análisis sobre el riesgo precautorio que corresponde hacer en casos como este, encontramos en primer lugar que se encuentra acreditada la existencia de un riesgo objetivo atendible, pues se sustenta en conocimiento científico y técnico, y en datos empíricos suficientes, que permiten aseverar que el riesgo denunciado no es meramente hipotético, sino que existe, de modo objetivo, un daño posible que puede ser grave.
258. Ello se desprende del conocimiento disponible en torno a las sustancias cuestionadas y sus efectos, conforme ya ha sido ampliamente expuesto. Como fue detallado, las sustancias activas en discusión —clorpirifos, metomil, glifosato, imidacloprid y clothianidin— fueron objeto de evaluaciones toxicológicas y científicas por agencias internacionales o supranacionales, que las describen como alta o moderadamente peligrosas, con efectos nocivos sobre la salud, la integridad y la vida humanas, así como para otros bienes constitucionales, como la naturaleza y la biodiversidad, respecto de los cuales existe un deber constitucional de protección.
259. En este sentido, se verifica que el riesgo analizado no recae en cualesquiera bienes constitucionales, sino en bienes relacionados, entre otros, con la supervivencia humana, con el cuidado y conservación del entorno ambiental y natural así como con los derechos de las generaciones futuras, lo que revela la especial gravedad del daño potencial.
260. Asimismo, existe información científica razonable en torno a los grados de peligrosidad atribuidos a las sustancias activas objeto de análisis. Al respecto, la clasificación recomendada de plaguicidas según su peligrosidad, elaborada por la OMS, ubica al metomil en la clase Ib, es decir, como altamente peligroso; al clorpirifos, al imidacloprid y al clothianidin en la clase II, esto es, como moderadamente peligrosos; y al glifosato en la clase III, esto es, como ligeramente peligroso (ahora bien, pese a tratarse de un escalón inferior de peligrosidad aguda, cabe



EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

resaltar el carácter objetivamente riesgoso de esta sustancia en determinados contextos de exposición y uso, su impacto en la biodiversidad, por no mencionar el debate sobre sus efectos carcinogénicos)¹⁰⁰.

261. En los actuados se encuentra, además, que varios de estos plaguicidas han sido objeto de restricciones severas o prohibiciones en otras latitudes, debido a su toxicidad, persistencia ambiental y potencial bioacumulativo, por lo que no se trata de sustancias inocuas o de peligrosidad irrelevante.
262. De manera complementaria, en autos existe información que muestra que el riesgo denunciado es verosímil e incluso real, pues se ha acreditado la presencia persistente de residuos de plaguicidas en alimentos efectivamente comercializados y consumidos en el país, en especial en frutas y verduras, con niveles que exceden los límites máximos legalmente permitidos. Como ha sido reseñado antes, con base en los cuatro monitoreos ciudadanos realizados, se encontró que, de las 270 muestras analizadas, extraídas de mercados y supermercados locales, 140 resultaron no conformes según los LMR peruanos, lo que arroja un porcentaje agregado de no conformidad de 51,85 %. Como fue resaltado, ello implica que aproximadamente una de cada dos de las muestras que se tomaron en esos monitoreos resultó no conformes, es decir, que uno de cada dos alimentos evaluados no era apto para el consumo humano. Esa constatación, unida a los hallazgos de casos extremos —como muestras con hasta ocho sustancias en exceso, un caso de fenpropatrin hallado hasta en 25 000 % sobre el LMR, o un caso de triazofos en pimientos con exceso de 5 200 %—, demuestra que la probabilidad del daño se encuentra respaldada por una presencia reiterada y cuantitativamente significativa de contaminación en los alimentos.
263. Adicionalmente, continuando con la evaluación del riesgo precautorio, se ha verificado que puede existir efectos importantes relacionados con los contextos reales en que se usan estos plaguicidas. Así, además de la

¹⁰⁰ Organización Mundial de la Salud (2020) *Clasificación recomendada por la OMS de los plaguicidas según su peligrosidad y Directrices para la clasificación 2019*. World Health Organization. Disponible en: <https://iris.who.int/server/api/core/bitstreams/d8f7e68e-03b9-46d0-859c-987d83dcb663/content>



EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

peligrosidad intrínseca de dichas sustancias, consideradas de manera aislada, se constata que algunos alimentos incurren de manera reiterada en grados alarmantes de contaminación, como es el caso del pimiento, apio, tomate, cebollita china, ají amarillo y betarraga, con una gran coincidencia entre lo encontrado en los monitoreos ciudadanos y los informes de monitoreo del propio Senasa.

264. Como correlato de lo anterior, además del incumplimiento referido a cada sustancia activa o a cada tipo de verdura o fruta con excesos de residuos, resulta probable que en la alimentación cotidiana las personas puedan ingerir varios alimentos con residuos de plaguicidas, con lo cual los efectos nocivos derivados de ello en la salud o vida de las personas deberían valorarse, asimismo, de modo eventualmente agregativo.
265. Además, como fue explicado, no solo se encontraron alimentos con restos de plaguicidas que exceden los mínimos aceptables, sino que se hallaron incluso la presencia de sustancias expresamente prohibidas, como el clorpirifos, el carbofurano y el metamidofos, lo que hace más grave la situación de riesgo para los consumidores y sus derechos fundamentales.
266. De modo adicional a lo actuado en la presente controversia, este órgano colegiado toma nota de la reciente publicación del artículo científico titulado *Mapping pesticide mixtures to cancer risk at the country scale with spatial exposomics*, publicado en la revista *Nature Health* este año 2026¹⁰¹, en la que se analiza específicamente la situación del Perú frente a la exposición de pesticidas. Dicho trabajo es sumamente revelador, a la vez que preocupante, pues expone precisamente que, con base en copiosos datos e indicios, los riesgos relacionados con el uso de pesticidas no deben ser evaluados de forma aislada –como implicaría tomar en cuenta tan solo los LMR, considerando únicamente cada sustancia activa y cada tipo de alimento– pues, en los hechos, las personas pueden estar expuestas de diversos modos a mezclas de ingredientes activos y productos de degradación, tanto en alimentos, agua, suelo y ecosistemas, y con ello los riesgos para la salud de las

¹⁰¹ Honles, J., Cerapio, J. P., Monge, C., et al. (2026). *Mapping pesticide mixtures to cancer risk at the country scale with spatial exposomics*. *Nature Health*, 1, 520–531. <https://doi.org/10.1038/s44360-026-00087-0>.



EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

personas aumentan, de una forma que no se viene tomando en cuenta en los enfoques más clásicos de evaluación toxicológica.

267. Al respecto, la mencionada investigación toma en consideración el entorno ambiental en que puede producirse la contaminación y, a partir de ello, encuentra una correlación entre ciertos condicionamientos geográficos, algunos fenómenos naturales o una mayor actividad relacionada con la exposición a pesticidas (por ejemplo, por lluvias, desnivel del territorio, deforestación, mayor actividad agrícola, etc.) y el mayor acumulamiento o desplazamiento de los riesgos de contraer enfermedades relacionadas con dichas sustancias, en especial, el riesgo a contraer cáncer.
268. Como puede apreciarse, el enfoque empleado por este estudio tiene directa relación con el análisis que cabe formular aquí, pues explica, de modo objetivo, que resulta insuficiente centrarse únicamente en los efectos directos de una sustancia aisladamente considerada (por ejemplo, analizando si ella causa, por sí sola y a partir de una cantidad determinada, mutaciones directas o daño genético evidente). La mencionada investigación plantea que las mezclas de pesticidas no solo pueden actuar generando cáncer directamente a través de la alteración genética, sino que la exposición reiterada a mezclas de pesticidas puede, asimismo, desordenar los mecanismos que mantienen estable la identidad de la célula (v. gr. alterando circuitos regulatorios celulares, factores de transcripción y estados epigenéticos), dejándola más propensa a transformarse en cancerosa.
269. El referido artículo científico también ha encontrado una relación entre la contaminación ambiental acumulativa y la recurrencia de casos similares de cáncer identificados, específicamente, en diversas zonas de nuestro país cercanas a tierras de uso agrícola. En suma, como parte del riesgo precautorio referido a este caso, debe resaltarse que las situaciones reales de exposición, tales como la mayor exposición a pesticidas o a sus mezclas, pueden contribuir a desencadenar trayectorias carcinogénicas.
270. Siguiendo con el análisis del riesgo precautorio, se acredita también una falta de control suficiente del riesgo. Al respecto, los monitoreos ciudadanos se presentan como una respuesta frente a la inercia



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 1111/2026

EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

institucional y falta de una adecuada fiscalización que garantice, de modo efectivo, la inocuidad de los alimentos.

271. Adicionalmente y como ya fue indicado, los monitoreos revelan, de modo reiterado, que diversos alimentos primarios o expendidos al público no son aptos para el consumo humano, hallándose incluso la presencia de plaguicidas expresamente prohibidos. Ello revela, en primer lugar, que el problema no se reduce a la peligrosidad intrínseca de las sustancias ni a la existencia de residuos, sino que viene agravado por una respuesta estatal insuficiente para detectar, contener y neutralizar adecuadamente el riesgo.
272. Además, en los monitoreos ciudadanos se ha mencionado que, aunque el Senasa cuenta con equipamiento, experiencia y calificación técnica para realizar estos análisis (lo que se verifica, por ejemplo, con los alimentos dirigidos al mercado extranjero), finalmente la Administración no viene cumpliendo con controlar adecuadamente los campos de cultivo y la forma como se viene aplicando los agroquímicos. Asimismo, cuando los alimentos ingresan al mercado local, el Senasa ha indicado que el control pasa a ser de competencia de los gobiernos locales, los cuales, como se ha visto, no cuentan con la capacidad técnica ni material necesaria para asumir esa tarea.
273. En este mismo sentido, en el caso de las sustancias de menor impacto en la salud para casos de contaminación aguda, se prevé de todos modos riesgos serios para el personal que labora en los centros de producción agropecuario, debido a su exposición más frecuente o directa. Al respecto, se verifica que dichos efectos dañinos podrían disminuir respetando los límites máximos de exposición, usando equipos de protección personal adecuados y suficientes, o utilizando los plaguicidas de acuerdo con su etiquetado. Sin embargo, a partir del grado de contaminación detectado en los monitoreos y las posibles causas allí mencionadas referidas al uso indebido de los plaguicidas, no es claro que los recaudos antes mencionados se estén respetando o que sean materia de una suficiente fiscalización, por lo que lo detectado aquí implica también un riesgo alto para la salud y vida de los trabajadores del sector agropecuario y su entorno.



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 1111/2026

EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

274. Desde luego, al margen de las responsabilidades puntuales debido a la falta de fiscalización respecto de la inocuidad de los alimentos y sobre el uso indiscriminado e irresponsable de agroquímicos, lo cierto es que esta omisión o acción insuficiente por parte de la Administración defrauda el deber de protección de los derechos fundamentales que recae en el Estado, cuya legitimidad precisamente reposa en reconocer y proteger el valor de cada persona humana y genera, asimismo, un clima de desafección, impunidad y vulnerabilidad frente al riesgo detectado.
275. En suma, este Tribunal considera que la información disponible sí permite afirmar, con justificación objetiva suficiente, que en el caso de autos concurren los elementos que habilitan la aplicación del principio precautorio, es decir, que concurren todos los elementos relevantes del estándar antes fijado. Hay gravedad, porque el riesgo recae sobre bienes constitucionales de máxima entidad y sobre sustancias que han sido científica y técnicamente consideradas como alta o moderadamente peligrosas; hay probabilidad del daño, porque existe una presencia persistente y cuantitativamente relevante de residuos de plaguicidas en alimentos efectivamente comercializados; hay un contexto de uso de estos plaguicidas que tiene consecuencias dañosas, porque las sustancias cuestionadas (e incluso algunas prohibidas) continúan utilizándose en cultivos de consumo masivo y cotidiano, lo que implica la posibilidad de una exposición cruzada, con los daños agravados que ello puede implicar en la salud humana; y hay un deficitario control del riesgo, porque la persistencia de residuos muchas veces muy por encima de los límites legales, e incluso la detección de sustancias ya prohibidas, sin que se haya tomado medidas que impidan la circulación de dichos productos, revela que los mecanismos estatales de supervisión, fiscalización y contención no han logrado impedir de modo efectivo la amenaza advertida.
276. En este contexto, la falta de plena certeza científica acerca de la magnitud final o individual del daño no puede ser invocada como una razón suficiente para descartar la tutela constitucional, esto con base en el principio de precaución. Por el contrario, en la medida que ha sido suficientemente acreditada la existencia de un riesgo precautorio, cabe otorgar la protección iusfundamental correspondiente.



EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

4.6. Efectos de la presente sentencia y declaración de un estado de cosas inconstitucional

277. A modo de recapitulación, en la presente causa se ha constatado la existencia del agravio iusfundamental alegado.
278. De este modo, los monitoreos del Senasa y los realizados por la ciudadanía han permitido constatar que muchos de los alimentos de origen vegetal que se distribuyen en los mercados nacionales no son aptos para el consumo humano, pues contienen residuos de plaguicidas que superan, en ocasiones de modo crítico, los límites máximos permitidos. Incluso se ha verificado que muchos alimentos contienen residuos de pesticidas o sustancias activas que ya fueron proscritas por las autoridades correspondientes, debido a su toxicidad, por lo que en ningún caso deberían usarse en la actividad agrícola.
279. Además, de la información contenida en el expediente y los monitoreos ciudadanos se encontró que los estándares nacionales en materia de inocuidad alimentaria son menos exigentes que varios estándares internacionales. En efecto, la exposición que se tolera en el mercado nacional es mayor a la admitida en la Unión Europea o Estados Unidos y, pese a ello, el grado de incumplimiento de las regulaciones vigentes, conforme a la información encontrada, es elevado.
280. Otro dato que debe ponerse de relieve reside en que la existencia de estándares más elevados en el extranjero no ha impedido que los productores y exportadores nacionales cumplan con ellos, asegurando la calidad e inocuidad de los alimentos destinados a la exportación. En tal sentido, en relación con los alimentos dirigidos al mercado externo el Senasa sí vendría aplicando los controles correspondientes¹⁰²; es

¹⁰² Como lo han expresado las propias autoridades nacionales a través de recientes notas de prensa, por ejemplo: “SENASA: Cumplimiento de estándares de inocuidad consolida presencia de agroexportaciones peruanas en el mercado europeo”, de fecha 17 de marzo de 2026 (disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/senasa/noticias/1367153-senasa-cumplimiento-de-estandares-de-inocuidad-consolida-presencia-de-agroexportaciones-peruanas-en-el-mercado-europeo> y “MIDAGRI: Agroexportaciones peruanas superan los USD 15 mil millones y fortalecen su presencia en Europa”, de fecha 21 de marzo de 2026 (disponible aquí: <https://www.gob.pe/institucion/midagri/noticias/1369019-midagri-agroexportaciones-peruanas-superan-los-usd-15-mil-millones-y-fortalecen-su-presencia-en-europa>).



EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

decir, dichos productos agropecuarios, también producidos en nuestro país y que usan alguna forma efectiva de control de plagas, sí cumplen con los estándares exigidos por las autoridades sanitarias extranjeras y superan las supervisiones en dichos países se realizan.

281. En este sentido, a pesar de los mandatos constitucionales contenidos en los artículos 2, inciso 1 (derecho a la vida); 7 (derecho a la salud); 44 (deberes de protección del Estado) y 65 (derechos de los consumidores), se verifica que los alimentos destinados a los consumidores peruanos reciben un estándar de inocuidad alimentaria y de vigilancia sanitaria materialmente inferior al exigido para la exportación, lo que sin duda tiene directas repercusiones en los derechos fundamentales afectados en la presente causa.
282. Asimismo, si bien es cierto que los monitoreos realizados por el Senasa ponen en evidencia el riesgo aquí detectado, lo cual ayuda al mejor diagnóstico en torno a las vulneraciones iusfundamentales alegadas, la generación o difusión de dicha información, por sí misma, no constituye ninguna respuesta adecuada, encaminada a evitar o combatir las amenazas y vulneraciones que recaen en los derechos fundamentales a la vida, la salud, la integridad física, a disfrutar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, a la protección de los consumidores y a la alimentación.
283. Aunado a lo anterior, en lo que se refiere a las competencias y capacidades estatales para enfrentar las situaciones críticas antes descritas, se verifica que el Senasa cuenta con competencias técnica, normativa y de vigilancia en materia de inocuidad de alimentos agropecuarios de producción y procesamiento primario. Sin embargo, en lo que se refiere a la supervisión los alimentos que se expenden al público y sus condiciones de inocuidad, Senasa ha explicado que más bien son los gobiernos locales los que tienen las competencias vinculadas con el control y vigilancia del transporte, la comercialización y el expendio de frutas y verduras, lo que implica que en ellos recae la función de fiscalizar la inocuidad de los alimentos que se venden en los mercados.
284. Con base en lo señalado hasta acá, queda explicitado un punto ciego o situación de bloqueo institucional en lo que corresponde a la capacidad



EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

efectiva de control por parte del Estado, en sus diferentes niveles, para poder cumplir con sus deberes constitucionales orientados a garantizar la inocuidad alimentaria.

285. Al respecto, con base en los resultados y recomendaciones encontrados en los monitoreos, tanto los oficiales como los ciudadanos, se desprende que los gobiernos locales carecen de los laboratorios que se requieren para hacer los análisis que aseguren la salubridad de los alimentos que se expenden, así como del personal especializado y la capacidad operativa suficiente para cumplir esa función. Por su parte, el Senasa ha informado que viene realizando talleres de trabajo dirigidos a funcionarios de gobiernos locales, “con el objetivo de fortalecer la coordinación para la vigilancia y control sanitario en el comercio de alimentos que se ofrecen en los mercados de abasto”¹⁰³.
286. En todo caso, a partir del riesgo sanitario ampliamente descrito, referido tanto a los efectos objetivos de las sustancias activas invocadas en la demanda, a la recurrencia de residuos químicos hallados en alimentos que superan los límites máximos admisibles (LMR) que los hacen no aptos para consumo humano, y a una presencia excesiva que, además, tiene un carácter reiterado en el tiempo, es claro que se requiere, por parte de las autoridades, que se tomen medidas urgentes de seguridad sanitaria, más allá de la generación de informes o reportes que den cuenta de la problemática ya identificada. Ciertamente, este tipo de medidas requieren de un esfuerzo interinstitucional e intersectorial que no recae exclusivamente en el Senasa.
287. En este sentido, se ha verificado también la vulneración y amenaza de los derechos de los consumidores, a la alimentación y a la salud, en la medida que las personas tienen derecho a acceder a alimentos inocuos, a una información adecuada y a ser protegidos efectivamente contra alimentos contaminados o no aptos. Al respecto, si productos con residuos por encima de LMR llegan al mercado sin advertencia,

¹⁰³ Cfr. la nota de prensa del Senasa “Monitoreo ciudadano en supermercados descarta presencia de residuos de plaguicidas en fresas y pepinillos”, de fecha 13 de junio de 2025 (disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/senasa/noticias/1182874-monitoreo-ciudadano-en-supermercados-descarta-presencia-de-residuos-de-plaguicidas-en-fresas-y-pepinillos>).



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 1111/2026

EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

trazabilidad ni retiro, es claro que los derechos antes mencionados quedan amenazados o directamente vulnerados.

288. Con base en todo lo señalado, entonces, se hace patente que existe una responsabilidad institucional en diversos organismos del Estado por omisión o acción insuficiente, en cuanto a la vigilancia y aseguramiento de la inocuidad de los alimentos de origen vegetal, en relación con el uso de los plaguicidas cuestionados en la presente demanda de amparo. Al respecto, si bien la regulación vigente ya establece que la producción, importación y comercio de alimentos destinados al consumo humano están sujetos a vigilancia sanitaria, y que le compete a cada sector debe realizar dicha vigilancia según sus competencias, la reiteración de hallazgos pone de manifiesto que las entidades competentes no están adoptando medidas que sean proporcionales de cara a los riesgos detectado.
289. De acuerdo con lo señalado en la demanda, lo actuado en el expediente y las competencias legales actualmente existentes, cuando menos, existen atribuciones implicadas en la situación crítica detectada que recaen en el Servicio Nacional de Sanidad Agraria del Perú (Senasa), el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (Midagri), el Ministerio de Salud (Minsa) y los gobiernos locales.
290. Con base en lo anterior, este órgano colegiado verifica que existe un estado de cosas inconstitucional relacionado directamente con la existencia de una vulneración y amenaza cierta e inminente de los derechos fundamentales a la vida, la salud, a disfrutar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, a la protección de los consumidores y a la alimentación. Asimismo, se evidencia que, de modo palmario, la acción estatal ha sido insuficiente o inexistente en lo que concierne al deber del Estado de garantizar la inocuidad sanitaria de los alimentos de origen vegetal que se expende en los mercados peruanos y se consume localmente, así como a su obligación de asegurar a diversidad biológica y proteger la naturaleza, tomando en cuenta los efectos perniciosos de los plaguicidas en los seres no humanos.
291. En lo concerniente a las medidas que, a partir de lo explicado hasta aquí, corresponde adoptar, esta Sala considera que la tutela constitucional a otorgar no puede agotarse en una declaración que se reduzca señalar el



EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

peligro o riesgo acreditado en autos. En efecto, los actuados revelan no solo la peligrosidad de las sustancias activas cuestionadas, así como la presencia reiterada de residuos no conformes en alimentos destinados al consumo interno, sino también una insuficiencia estructural de los mecanismos estatales orientados a asegurar de modo efectivo la inocuidad alimentaria, especialmente respecto de los alimentos de origen vegetal. En este sentido, la respuesta constitucional al presente caso debe ser apta tanto para contener, de inmediato, el riesgo que ha sido advertido como para remover las condiciones institucionales que han permitido su persistencia.

292. Así considerado, en primer término, esta Sala advierte que la actual situación revela un cuadro de acción estatal insuficiente, cuando no de inacción, frente a un riesgo objetivo y atendible, que compromete bienes constitucionales de máxima relevancia. En este orden de ideas, como ya fue precisado, la labor estatal no puede limitarse a la elaboración de monitoreos o informes que tan solo constaten la detección de muestras no conformes. Lo que la Constitución exige es que el Estado asegure, de modo efectivo, la inocuidad alimentaria, en particular cuando se trata de productos de origen vegetal destinados al consumo humano y cuando existe información objetiva que revela contaminación reiterada, exposición significativa a sustancias peligrosas o inclusive la presencia de plaguicidas prohibidos.
293. En este sentido, la actuación de las entidades competentes debe orientarse a la regulación razonable en el uso de pesticidas, al acompañamiento técnico dirigido al uso conforme a los estándares, a la detección temprana de eventuales infracciones sanitarias, y a la contención oportuna y neutralización efectiva en caso se detecte contenidos excesivos en los alimentos fiscalizados. En efecto, ya que las entidades competentes, en el marco de sus atribuciones habituales, no han adoptado las medidas que se requerían frente al riesgo detectado, no cabe disponer medidas que se basen tan solo en el perfeccionamiento paulatino de los mecanismos ordinarios de control, pues ello no aseguraría que la amenaza iusfundamental visibilizada continúe materializándose.
294. En este orden de ideas, este Tribunal estima que corresponde disponer, con carácter precautorio, la suspensión temporal de la venta,



EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

distribución y uso de los plaguicidas que contengan como sustancias activas clorpirifos, metomil, glifosato, imidacloprid y clothianidin¹⁰⁴, en cuanto se destinen a la producción de alimentos de origen vegetal para el consumo interno. Esta medida se mantendrá hasta que: (1) la autoridad administrativa competente lleve a cabo una reevaluación técnico-científica reforzada, suficiente y debidamente motivada sobre la permanencia, restricción, suspensión o cancelación de las autorizaciones respectivas, y (2) se implementen mecanismos institucionales eficaces de vigilancia, trazabilidad, inmovilización, retiro y respuesta sanitaria frente a alimentos no conformes.

295. Esta decisión, valga precisar, no tiene naturaleza sancionadora ni implica, en esta sede, una anulación definitiva de todos los registros o autorizaciones involucrados. Se trata, más bien, de una suspensión precautoria, justificada por la necesidad de conjurar un riesgo objetivo y atendible ya acreditado en autos, frente a bienes constitucionales de máxima relevancia, en un contexto de insuficiencia institucional para controlarlo de modo inmediato y efectivo.
296. Asimismo, cabe precisar que la reevaluación técnico-regulatoria que se ordena no sustituye la medida de suspensión, sino que la complementa y justifica temporalmente. En efecto, la finalidad de dicha reevaluación es permitir que, durante el tiempo en que la suspensión contiene el riesgo detectado, la autoridad competente pueda superar el actual bloqueo institucional, recabar la información adicional pertinente, valorar con mayor precisión la evidencia toxicológica, regulatoria y empírica disponible, y determinar, con base en una motivación suficiente, si corresponde mantener, modular o levantar la restricción inicialmente impuesta.
297. Ahora bien, tomando en cuenta lo señalado al describir el estado de cosas inconstitucional hallado, la respuesta a este caso no puede reducirse a la antes mencionada medida de suspensión. La recomposición del orden constitucional vulnerado exige un conjunto adicional de mandatos orientados a asegurar, efectivamente, la inocuidad alimentaria, en especial respecto de los alimentos de origen

¹⁰⁴ Si bien el uso clothianidin se ha prohibido desde agosto de 2024, los monitoreos realizados demuestran que dicho compuesto activo se sigue usando, lo que requiere una actuación más robusta por parte del Estado.



EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

vegetal. En este sentido, se requiere que las entidades competentes fortalezcan los sistemas de supervisión, fiscalización y monitoreo, asegurando capacidades técnicas, logísticas y presupuestarias suficientes. Ello comprende, entre otros aspectos, el acceso efectivo a laboratorios, la disponibilidad de personal especializado, la asistencia técnica a las instancias territoriales de control y la implementación de protocolos operativos que permitan una respuesta rápida y materialmente eficaz frente a los hallazgos de contaminación.

298. De igual modo, deberá implementarse un sistema de trazabilidad suficientemente robusto, que permita identificar con prontitud el origen de los productos contaminados, determinar los puntos de la cadena de producción y comercialización en los que se ha producido el incumplimiento e intervenir de inmediato a través de, por ejemplo, medidas de inmovilización, retiro, alerta sanitaria u otras equivalentes. Desde luego, sin un mecanismo de trazabilidad mínimamente eficaz, la protección de los derechos comprometidos quedaría severamente debilitada, pues los hallazgos de contaminación terminarían convirtiéndose en constataciones tardías, sin que permitan que, de modo efectivo, se impida la continuidad del riesgo.
299. En sentido complementario, esta Sala considera que el caso requiere, asimismo, de una respuesta que vaya más allá de meras respuestas reactivas o de control frente al incumplimiento. En tal sentido, corresponde ordenar, asimismo, que las entidades competentes desarrollen programas de acompañamiento técnico a los agricultores, con el fin de promover prácticas de manejo de plagas compatibles con la inocuidad alimentaria y con el principio precautorio, así como alternativas razonables de control fitosanitario. A este respecto, una política pública centrada exclusivamente en la interdicción o en la sanción, sin apoyo técnico suficiente a los productores, sería insuficiente para transformar, de manera efectiva y sostenible, las condiciones actualmente existentes y que han permitido que se produzca el riesgo detectado.
300. Asimismo, resulta necesario fomentar la investigación científica y técnica en torno a métodos de prevención y control de plagas que sean compatibles con la protección de la salud, la inocuidad alimentaria, el ambiente y el principio precautorio. Es cierto que existe una tensión,



EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

que no puede obviarse, entre la necesidad de proteger la producción agrícola y el deber de evitar riesgos graves para bienes constitucionales de máxima entidad; siendo así, resulta constitucionalmente exigible que el Estado impulse el desarrollo de conocimiento, técnicas y alternativas regulatorias que permitan enfrentar dicha tensión sin trasladar irrazonablemente sus costos a los agricultores, a los consumidores o a los ecosistemas.

301. En esa misma línea, este colegiado constitucional considera necesario que la autoridad competente revise las reglas vigentes relativas a los límites máximos de residuos, tomando en consideración la información científica actualizada y los estándares regulatorios más exigentes, en especial, porque se ha puesto de relieve que los estándares nacionales resultan más bajos que otros parámetros internacionales o comparados, y que los agricultores nacionales sí cumplen con los estándares en los productos dirigidos a la agroexportación. Esta revisión no supone, desde luego, que el Tribunal sustituya a la Administración en la determinación técnica del nuevo umbral aplicable, pero sí exige que la autoridad competente reexamine, con motivación reforzada, si los límites actualmente vigentes proporcionan una tutela constitucionalmente suficiente a la salud, al ambiente y a los consumidores.
302. Finalmente, cabe destacar que respuesta precautoria aquí adoptada supera los análisis de idoneidad, necesidad y proporcionalidad. Se trata de una medida idónea, porque se aboca directamente a resguardar los derechos fundamentales relacionados con el riesgo detectado, a efectos de salvaguardarlos frente a la amenaza o eventual vulneración de las que se ha dado cuenta de modo suficiente; es necesaria, porque las capacidades ordinarias de fiscalización y contención han evidenciado una insuficiencia estructural para neutralizar oportunamente dicho riesgo y no existen medidas alternativas, menos estrictas, que logren efectivamente el tipo de protección que se requiere; y es proporcional, porque no dispone la eliminación del registro de las sustancias cuestionadas, ni prohíbe de modo absoluto su uso o comercialización, además que satisface de modo importante bienes constitucionales como la vida, a salud pública, el ambiente adecuado y equilibrado, así como a la naturaleza y la biodiversidad. Aunado a lo anterior, la medida de suspensión no tiene carácter definitivo ni irrevisable, se encuentra



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 1111/2026

EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

delimitada al circuito de producción de alimentos de origen vegetal para el consumo interno y queda subordinada a una reevaluación administrativa reforzada que permitirá ajustar, confirmar o levantar la medida según el conocimiento disponible y la evolución de las capacidades institucionales de control.

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

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda, por haberse acreditado la vulneración y amenaza cierta e inminente de los derechos fundamentales **a la salud, a la vida, a la integridad, al ambiente equilibrado y adecuado, y a la protección de los consumidores**, en los términos expuestos en la presente sentencia.
2. **DECLARAR** la existencia de un **ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL** en lo que concierne a la insuficiente vigilancia, fiscalización y aseguramiento de la inocuidad alimentaria de los alimentos de origen vegetal destinados al consumo interno, en tanto dicha situación revela una respuesta estatal estructuralmente insuficiente frente al riesgo sanitario y ambiental acreditado en autos.
3. **ORDENAR** al Senasa la suspensión temporal de la venta, distribución y uso de los productos fitosanitarios que contengan como sustancias activas clorpirifos, metomil, glifosato, imidacloprid y clothianidin, en cuanto se destinen a la producción de alimentos de origen vegetal para el consumo interno, hasta que culmine la reevaluación técnico-científica dispuesta en la presente sentencia y se implementen mecanismos suficientes de control, trazabilidad y respuesta sanitaria.
4. **ORDENAR** al Senasa, con participación del Midagri, del sector Salud y de las demás entidades competentes, que en el plazo de 90 días hábiles realice una reevaluación técnico-científica integral, debidamente motivada y con base en información actualizada, sobre la permanencia, restricción, suspensión o cancelación de las autorizaciones vinculadas con las sustancias activas antes señaladas, tomando en cuenta la información toxicológica, regulatoria y empírica disponible en autos, así



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 1111/2026

EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

como los hallazgos relativos a residuos de plaguicidas en alimentos destinados al consumo interno.

5. **ORDENAR** al Senasa, el Midagri, el Ministerio de Salud, la Presidencia del Consejo de Ministros y los gobiernos locales que, en el plazo de 180 días hábiles, elaboren e implementen un plan interinstitucional orientado a asegurar efectivamente la inocuidad alimentaria, en especial la de los alimentos de origen vegetal destinados al consumo interno, el cual deberá incluir, como mínimo:
 - a) El fortalecimiento de los sistemas de supervisión, fiscalización y monitoreo, con aseguramiento de capacidades técnicas, logísticas y presupuestarias suficientes
 - b) El acceso efectivo a laboratorios, personal especializado y mecanismos de acompañamiento técnico para la actuación territorial.
 - c) La implementación de un sistema de trazabilidad que permita detectar de manera inmediata los supuestos de incumplimiento y actuar oportunamente en consecuencia.
 - d) La elaboración y puesta en funcionamiento de protocolos de respuesta sanitaria inmediata, incluyendo inmovilización, retiro, alerta pública y demás medidas pertinentes frente a alimentos no conformes.
 - e) El empleo de mecanismos de publicidad suficiente y acceso a la información sobre los hallazgos de monitoreo y las medidas correctivas adoptadas.
6. **ORDENAR a las entidades competentes, por medio de la** Presidencia del Consejo de Ministros, que desarrollen programas de acompañamiento técnico a los agricultores, con el fin de promover prácticas de manejo de plagas compatibles con la inocuidad alimentaria y con el principio precautorio, así como alternativas menos riesgosas de control fitosanitario.
7. **ORDENAR a las entidades competentes, a través de la** Presidencia del Consejo de Ministros, que fomenten la investigación científica y



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 1111/2026

EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

técnica orientada al desarrollo de métodos de prevención y control de plagas compatibles con la protección de la salud, la inocuidad alimentaria, el ambiente y el principio precautorio.

8. **ORDENAR** al Senasa la revisión de las reglas vigentes relativas a los límites máximos de residuos y de los estándares y medidas de salud pública aplicables en esta materia, tomando en consideración la información científica actualizada, la experiencia comparada y la necesidad de asegurar una tutela constitucionalmente suficiente de los derechos comprometidos.
9. **PRECISAR** que la suspensión dispuesta tiene naturaleza precautoria, carácter temporal y condición revisable, y que podrá ser mantenida, modulada o levantada según el resultado de la reevaluación técnico-científica ordenada y de la implementación efectiva de los mecanismos institucionales exigidos en la presente sentencia.
10. **NOTIFICAR** con la presente sentencia a la Defensoría del Pueblo, para que en el marco de sus atribuciones reconocidas en la Constitución Política del Perú y su Ley Orgánica, coadyuve a que las entidades administrativas involucradas cumplan de manera eficaz y oportuna con los mandatos establecidos por este Colegiado.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**OCHOA CARDICH
DOMÍNGUEZ HARO
GUTIÉRREZ TICSE**

PONENTE OCHOA CARDICH



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 1111/2026

EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

**FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO
DOMÍNGUEZ HARO**

Con el debido respeto por la opinión de mis colegas, emito el presente fundamento de voto, puesto que, aunque también suscribo la parte resolutive, estimo necesario efectuar, a manera de precisión, algunas ideas en torno a: **[i]** la procedencia de la demanda, y, **[ii]** la aplicación del principio precautorio.

Sobre la procedencia de la demanda

1. En primer lugar, estimo necesario puntualizar que, en principio, lo reclamado compromete de modo directo el contenido constitucionalmente protegido del derecho fundamental al medio ambiente equilibrado y del derecho fundamental a la salud, puesto que, la utilización de plaguicidas debe ser efectuada de manera responsable y bajo estricta supervisión del Estado Constitucional de Derecho, a fin de garantizar la inocuidad alimentaria.
2. Entonces, exigir tanto lo uno como lo otro encuentra sustento constitucional directo en el ámbito normativo de ambos derechos fundamentales, porque así como los productores tienen el legítimo derecho a utilizar aquellos plaguicidas que sean necesarios para permitirles velar por la preservación de sus cosechas y campos de cultivos; los consumidores también tienen el irrenunciable derecho a consumir vegetales y frutas que no sean perjudiciales para su salud, por lo que los plaguicidas no deben ser nocivos.
3. En consecuencia, entiendo que el Estado Constitucional de Derecho tiene el ineludible deber de velar porque los plaguicidas sean utilizados de una manera que resulte racional, conforme a la información científica que progresivamente se tenga a disposición. Por ende, concluyo que no resulta de aplicación la causal de improcedencia tipificada en el numeral 1 del artículo 7 del Nuevo Código Procesal Constitucional, ya que, *a priori*, lo esgrimido tiene relevancia *iusfundamental*.
4. En segundo lugar, juzgo precisar que, desde un punto de vista objetivo, la cuestión litigiosa no es pasible de ser dirimida en el



EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

marco de un proceso ordinario. Entonces, comoquiera que no existe una vía ordinaria, la presente *litis* debe ser dilucidada en el marco de un proceso de amparo, atendiendo al carácter residual de este proceso constitucional. Y ello es así, porque no existe otro mecanismo judicial para dejar sin efecto un problema jurídico de estas puntuales características, ya que no se están cuestionado actuaciones administrativas; lo que se está exigiendo es revisar la actual política pública fitosanitaria y las medidas adoptadas en base a la misma, a fin de garantizar la inocuidad alimentaria, por lo que el presente problema jurídico no solamente es intersubjetivo.

5. En tal sentido, tampoco resulta de aplicación la causal de improcedencia prevista en el numeral 2 del artículo 7 del Nuevo Código Procesal Constitucional, puesto que, conforme a lo indicado en el Precedente Elgo Ríos emitido en el Expediente 02383-2013-PA/TC, no existe una vía ordinaria que pueda dirimir esta *litis*.
6. Sin perjuicio de lo antes señalado, considero necesario resaltar que ya no tiene sentido efectuar un análisis subjetivo, por lo que no suscribo lo indicado al respecto.

Sobre la aplicación del principio precautorio en materia ambiental

7. Según lo indicado en el fundamento 23 de la sentencia emitida en el Expediente 04223-2006-PA/TC, el principio precautorio en materia ambiental consiste en

[...] adoptar medidas de cautela y reserva cuando exista incertidumbre científica e indicios de amenaza sobre la real dimensión de los efectos de las actividades humanas sobre el ambiente.

8. En consecuencia, considero que la aplicación del principio de precaución y la subsecuente adopción de medidas urgentes, proporcionales y razonables destinada a la protección del medio ambiente o a la vida humana, se encuentra subordinada a la presencia de indicios razonables y suficientes de violación de los derechos fundamentales comprometidos.
9. Al respecto, advierto que, si se exigiera demostrar una certeza plena, la salvaguarda *iusfundamental* podría tornarse en inconducente, pues



EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

recién podría adoptarse cuando la amenaza ya se ha consumado. Así las cosas, queda claro que la falta de certeza científica sobre los eventuales efectos nocivos de las consecuencias del progreso científico no es óbice para que, en ejercicio de sus atribuciones y competencias, el Estado Constitucional de Derecho, adopte todas aquellas medidas que, a su entender, resulten necesarias para evitar que se perjudique el medio ambiente o la vida humana.

10. Por tanto, cabe concluir que la aplicación del principio de precaución no exige certeza plena respecto del acaecimiento de una afectación¹⁰⁵ ni tampoco la exigencia de estándares de seguridad de riesgo cero —o muy cercanos a ese nivel—, puesto que, al desincentivar la innovación, se podría retrasar el progreso social. No obstante, lo que, a mi juicio, sí resulta enteramente exigible es que las eventuales medidas que se adopten se funden en indicios que sean razonables y suficientes respecto de la potencialidad real del acaecimiento de un daño medioambiental, por lo que tampoco resulta viable apelar a la mera ignorancia para aplicar el principio precautorio, ya que ampararía situaciones arbitrarias.
11. Por consiguiente, considero que resulta imperativo que la aplicación del principio precautorio se funde en lo racional, a fin de permitir un ulterior escrutinio judicial que ratifique las medidas que se adopten, lo que supone situar al conocimiento científico en el papel que le corresponde: ser un insumo. Eso, desde luego, no supone minusvalorarlo, sino tenerlo en cuenta en su verdadero rol. Y es que, si algo debe quedar claro es que este tipo de medidas deben fundarse en lo racional y no en simples prejuicios.
12. Sin perjuicio de lo expuesto, y para finalizar, considero pertinente añadir que si algo caracteriza al conocimiento científico es su naturaleza probabilística y provisional. Precisamente por ello, estimo que todas aquellas medidas que, en virtud del principio precautorio se dicten, no pueden ser definitivas, por lo que deben encontrarse sujetas a permanente revisión.

¹⁰⁵ Si fuera así, lo que correspondería aplicar sería el principio de prevención.



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 1111/2026

EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

Hechas estas precisiones, suscribo la sentencia.

S.

DOMÍNGUEZ HARO



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 1111/2026

EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

**FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO
GUTIÉRREZ TICSE**

*“Enciéndete candela, friete cebolla
Que en mi vida no he visto cordón de sogá
Enciéndete candela, friete cebolla
Que en mi vida he visto cordón de sogá (...)”.*
Inga, Eva Ayllón.

Sin perjuicio de suscribir la ponencia, considero relevante hacer las siguientes precisiones:

§1. LA TRASCENDENCIA DEL CASO

1. Tras examinar la ponencia, no puedo sino ver la comida de una forma distinta. Y es que, en los treinta años del Tribunal Constitucional, qué duda cabe, se han emitido sentencias importantes sobre distintos aspectos relativos a la economía, derechos fundamentales y la estructura del Estado. Sin embargo, este caso afecta directamente nuestro almuerzo, las loncheras de nuestros hijos, nuestro “pan de cada día”.
2. En mis términos, los puntos esenciales de la ponencia son los siguientes:
 - (1) Muchos de los alimentos de origen vegetal que se producen y consumen en el Perú NO son aptos para el consumo humano, sea porque contienen niveles de plaguicidas que superan los límites máximos permisibles, o porque contienen plaguicidas directamente prohibidos.
 - (2) Muchos de esos alimentos que se producen en el Perú y que no son aptos para el consumo de la población peruana, sorprendentemente, SÍ se “tornan” aptos cuando se exportan para el consumidor extranjero porque, por un lado, los productores sí suelen cumplir con mayores estándares de calidad para la exportación; y, por otro, porque el Servicio



EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

Nacional de Sanidad Agraria del Perú (Senasa) sí realiza una supervisión reforzada sobre la inocuidad alimentaria de los productos agropecuarios de exportación. Es decir, **existe un doble estándar inaceptable: a los peruanos nos venden lo peor, lo insalubre, lo tóxico; mientras que al extranjero lo mejor, lo inocuo, lo saludable.**

(3) Se aprecia una situación de bloqueo institucional reiterada y sostenida en el tiempo entre los gobiernos locales y Senasa en lo que respecta a insuficiente vigilancia, fiscalización y aseguramiento de la inocuidad alimentaria de los alimentos de origen vegetal destinados al consumo nacional, que genera un riesgo grave para la salud de los peruanos y amerita un remedio estructural por medio de la declaratoria de un Estado de Cosas Inconstitucional.

3. Dada la ya gran extensión de la ponencia, en las siguientes líneas expondré en forma sucinta dos puntos que a mi parecer son de interés: la vulneración a los derechos de los consumidores y la afectación de la gastronomía como patrimonio cultural y factor de identidad nacional.

§2. LA VULNERACIÓN A LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES

4. Una de las novedades de la Constitución de 1993, fue que por primera vez en nuestra historia elevó a nivel constitucional la protección de los derechos de los consumidores y usuarios. Así, el art. 65 dispone que el Estado defiende sus intereses y que a «(...) *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*».

5. Como ya lo he recordado en otro voto¹⁰⁶, este Tribunal Constitucional, mediante la STC 000858-2003-PA (*caso Leyler Torres del Águila*) ha interpretado el citado artículo de manera que su primera parte «*El Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios (...)*»

¹⁰⁶ STC 05206-2022-PA/TC, voto singular del magistrado Gutiérrez Ticse, FFJJ 9-10.



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 1111/2026

EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

contiene «un genérico deber especial de protección del consumidor y usuario» que se concretiza en forma enunciativa en la segunda parte del precepto al disponer el deber de garantizar *«el derecho a la información sobre los bienes y servicios que se encuentran a su disposición en el mercado (...)»*, así como velar por *«la salud y la seguridad de la población»* (fundamento 13).

6. Siguiendo esa línea tuitiva, este colegiado ha reconocido que, en aplicación de la cláusula *numerus apertus* del artículo 3 de la Constitución, el artículo 65 también impone un mandato de protección frente a otros derechos fundamentales de naturaleza análoga, tales como *«los derechos de acceso al mercado, a la protección de los intereses económicos, a la reparación por daños y perjuicios y a la defensa corporativa del consumidor»* (STC Nos. 0008-2003-AI, fundamento 32; 000858-2003-PA, fundamento 11).
7. Es decir, los derechos de los consumidores no son un asunto de mera legalidad cuya discusión deba relegarse a instancias administrativas como el Indecopi, sino que son un verdadero derecho constitucional que puede (y debe) examinarse en sede constitucional.
8. Partiendo de dicha premisa, la sistemática detección del propio Senasa relativa a que distintos productos agropecuarios producidos en el país y que son destinados al consumo nacional no son aptos para el consumo humano, implica una vulneración masiva de los derechos de los consumidores peruanos. En particular, de su derecho a la salud y a la inocuidad alimentaria.
9. Peor aún, como se ha dicho, en este caso ha fallado tanto el Estado (Senasa y gobiernos locales) como el sector privado. Uno por no supervisar de manera efectiva y suficiente la inocuidad alimentaria; el otro por usar plaguicidas de manera nociva para la salud del consumidor final; y ambos, por priorizar la economía al bienestar de la persona humana.
10. No es factible que, en términos agregados, los productores de una misma cebolla -por poner un ejemplo- la cultiven de manera inocua para el extranjero y nociva para el peruano. Ciertamente es que detrás de ello puede argumentarse marcos regulatorios más sólidos en Estados



EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

Unidos y la Unión Europea, sin embargo, cierto también será que incluso frente a marcos regulatorios débiles como el peruano, la decisión de usar en exceso plaguicidas permitidos o aquellos prohibidos se debe, en última instancia, a una decisión empresarial. Es una lamentable reducción de la persona humana a un análisis de costos y beneficios, un ejemplo de la incapacidad de autorregulación del mercado y de la necesidad de un Estado fuerte en materia de supervisión.

11. Por último, dada la naturaleza del agravio, es obvio que el remedio no puede limitarse a las partes en el proceso. Caso contrario, se debería prohibir el uso ilícito de plaguicidas sólo en beneficio del demandante, lo cual ni fue el sentido del petitorio ni tampoco sería jurídicamente posible por sus absurdas consecuencias. En tal sentido, se hace necesario un remedio estructural declarando un Estado de Cosas Inconstitucional en el que el Tribunal Constitucional emita, como lo hace en la ponencia, una serie de normas-regla y normas-principio que procure la superación de la masiva vulneración de derechos fundamentales detectada. De esta manera, el TC cumpliría su rol de tribunal de cierre de la justicia constitucional, pero también de agente de cambio social en beneficio de los derechos fundamentales.

§3. LA AFECTACIÓN DE LA GASTRONOMÍA COMO PATRIMONIO CULTURAL Y FACTOR DE IDENTIDAD NACIONAL

12. La Constitución es una norma abierta, abstracta y general que requiere de una “concretización” por medio de la interpretación, pues «precisamente lo que no aparece de forma clara como contenido de la Constitución es lo que debe ser determinado mediante la incorporación de la “realidad” de cuya ordenación se trata»¹⁰⁷. Así las cosas, cuando el art. 21 regula el Patrimonio Cultural de la Nación siempre ha venido a la mente su relación con los restos arqueológicos, monumentos, documentos bibliográficos u obras de arte de especial valor. Sin embargo, planteo que nada impide entender que allí en donde su párrafo tercero dispone que «*todos los bienes integrantes del*

¹⁰⁷ HESSE, K. *Escritos de Derecho Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011, p. 63.



EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

patrimonio cultural de la Nación ya sean de carácter público o privado, se encuentran subordinados al interés general» también se entienda incluida a la gastronomía.

13. Este marco de análisis lo considero razonable y adecuado. Recordemos que el patrimonio cultural puede ser tanto material como inmaterial, y la gastronomía no solo incluye la dimensión material como el concreto plato de ceviche que uno pueda comerse, sino también esa dimensión inmaterial propia del espíritu del pueblo peruano que engloba el conjunto de saberes que cubren toda la cadena que va del mar y la tierra al plato. A la par que ese conjunto de técnicas del ayer y del hoy que son tanto ancestrales como contemporáneas, y que hacen del almuerzo cotidiano un placer y del Perú una de las capitales gastronómicas del mundo, con numerosos restaurantes en la lista The 50 Best, incluyendo al mejor de 2025¹⁰⁸.
14. La gastronomía peruana, además, ha sido expresamente declarada como Patrimonio Cultural de la Nación mediante la Resolución Directoral Nacional N° 1362/INC del Instituto Nacional de Cultura, publicada el 26 de octubre de 2007, por cuanto se trata de «*una expresión cultural cohesionadora que contribuye, de manera significativa, a la consolidación de la identidad nacional*». Incluso, su plato bandera -el ceviche- es Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad reconocido por la UNESCO¹⁰⁹.
15. Esta concepción *culturalista* de la gastronomía peruana no es meramente teórica. En el territorio actual del Perú, cuna de civilización en esta parte del mundo, en el presente los estudios de opinión revelan que la gastronomía es la principal razón por la que nos sentimos orgullosos de ser peruanos (48%), incluso por encima de maravillas arqueológicas como Machu Picchu (35%)¹¹⁰. No se trata

¹⁰⁸ Puede consultarse el listado en: <https://www.theworlds50best.com/restaurants/best-in-the-world/list/1-50> (fecha de consulta: 21 de julio de 2026):

¹⁰⁹ Puede consultarse una nota al respecto en: <https://www.gob.pe/institucion/rree/noticias/974105-conmemoracion-de-la-inscripcion-del-ceviche-como-patrimonio-cultural-inmaterial> (fecha de consulta: 21 de julio de 2026).

¹¹⁰ IPSOS-Perú21, Identidad Nacional: Opinión Pública Nacional. Urbana Rural, julio 2025, p. 10: <https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2025-07/Informe%20Identidad%20Nacional%20Ipsos%20Per%C3%BA21%20->



EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

de menospreciar la importancia de aquellas, sino de reconocer que la cultura más que una expresión racional que *se piensa*, es una manifestación de lo que *se siente*, y como tal, cualquier reconocimiento no es constitutivo, sino declarativo de una verdad preexistente.

16. La gastronomía peruana es testimonio del crisol de saberes ancestrales con las aportaciones sucesivas de los distintos flujos migratorios de nuestra historia, principalmente, el español, africano, japonés, chino, italiano y, ahora, el venezolano. También es producto de la geografía, ¡la papa no florece en la playa, ni los espárragos en la puna! Los ocho pisos altitudinales de Pulgar Vidal dejan su impacto en la mesa.
17. Abundan ejemplos de la penetración de la gastronomía en la cultura popular. Así se oye en peruanismos culinarios que se expresan en frases, refranes y jergas como “qué yuca”, “qué papaya”, “mi causa”, entre otros tantos¹¹¹. Así como en canciones populares (Inga, Eva Ayllón; Chacombo, Arturo “Zambo Caveró” y Óscar Avilés”, etc), y hasta en la literatura. Lo expresó bien Ricardo Palma en sus Tradiciones Peruanas¹¹²:

(...) Juzgue el lector por el siguiente cuadrito de cómo distribuían las horas en mi barrio, allá cuando yo andaba haciendo novillos por huertas y murallas y muy distante de escribir tradiciones y dragonear de poeta, que es otra forma de matar el tiempo o hacer novillos.

La *lechera* indicaba las seis de la mañana.

La *tisanera* y la *chichera* de Terranova daban su pregón a las siete en punto.

El *bizcochero* y la vendedora de leche-vinagre, que gritaba ¡a la *cuajadita*!, designaban las ocho, ni minuto más ni minuto menos.

La vendedora de *zanguito de ñajú* y *choncholies* marcaba las nueve, hora de canónigos. La *tamalera* era anuncio de las diez.

A las once pasaban la melonera y la mulata de convento vendiendo *ranfañote*, *cocada*, *bocado de rey*, *chancaquitas de cancha* y *de maní*, y

[%20Julio%202025.pdf](#) (fecha de consulta: 21 de julio de 2026).

¹¹¹ Pueden consultarse algunos en, PIGHI BEL, P., “21 curiosas -y deliciosas- expresiones que muestran la relación especial de los peruanos con la comida”, 10 de diciembre de 2016, BBC, disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-37496226> (fecha de consulta: 21 de julio de 2026).

¹¹² PALMA, R. “Con días y ollas venceremos”. Una extracto disponible en: <https://www.miraflores.gob.pe/wp-content/uploads/2021/07/Con-d%C3%ADas-y-ollas-venceremos.pdf> (fecha de consulta: 21 de julio de 2026).



EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

fréjoles colados.

A las doce aparecían el *frutero* de canasta llena y proveedor de empanaditas de picadillo.

La una era indefectiblemente señalada por el vendedor de *ante con ante*, la *arrocera* y el *alfajorero*.

A las dos de la tarde la *picaftera*, el *humitero* y el de la *rica causa* de Trujillo atronaban con sus pregones.

A las tres el *melcochero*, la *turronera* y el *anticuchero* o vendedor de *bistecque en palito* clamoreaban con más puntualidad que la Mariangola de la Catedral.

A las cuatro gritaban la *picantera* y el de la *piñita de nuez*.

A las cinco chillaban el *jazminero*, el de las caramanducas y el vendedor de flores de trapo, que gritaba: ¡Jardín, jardín! ¿Muchacha, no hueles?

A las seis canturreaban el *raicero* y el *galletero*.

A las siete de la noche pregonaban el *caramelero*, la *mazamorrera* y la *champucera*.

A las ocho el *heladero* y el *barquillero*.

(...).

18. ¿Qué consecuencia jurídica, entonces, se puede extraer de esta concepción *culturalista* de la gastronomía peruana? Pues nada más y nada menos que su dimensión constitucional. No es exagerado verlo desde este punto, los científicos sociales ya estudian la gastronomía bajo el concepto de “gastro politics”, a saber, el fenómeno de «*cómo los alimentos y las referencias sensoriales en el ámbito de la vida política se relacionan con la construcción de la identidad grupal y con los procesos de diferenciación política y sociocultural*»¹¹³, en donde el Perú es un caso de estudio de interés mundial¹¹⁴.

19. La gastronomía peruana tiene una dimensión constitucional además porque funge como elemento de *integración material* en términos de SMEND¹¹⁵, es decir, es contenido sustancial que sustenta esa «*comunidad culturalmente activa*» que es el Perú. Esta es importante no en sí misma, sino por lo que representa para nosotros como peruanos.

¹¹³ Trad. propia de: LOW, K. E. Y. Gastropolitical encounters and the political life of sensation. *The Sociological review (Keele)*. [Online] 69 (1), 2021, p. 193.

¹¹⁴ Sobre el caso peruano, Vid.: Matta, R. *From the Plate to Gastro-Politics: Unravelling the Boom of Peruvian Cuisine*. Cham: Springer International Publishing AG, 2023, entre otros.

¹¹⁵ SMEND, R. *Constitución y Derecho Constitucional* (trad. José Beneyto Pérez), Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, pp. 93 y ss.



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 1111/2026

EXP. N.º 03269-2023-PA/TC
APURÍMAC
ASOCIACION APURIMEÑA
DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS (AACU) Y
OTROS

20. En esa línea, cuando los plaguicidas afectan especialmente a productos agropecuarios de uso tan común como la cebolla, el ají amarillo, el limón y el tomate, no solo vulneran la salud de los peruanos del hoy y del mañana, que es desde luego lo más importante; sino que también afectan la cultura nacional que los utiliza como vehículo para canalizar su creatividad. Estos productos -que no son los únicos afectados- en sus combinaciones diversas son la piedra angular de distintos platillos como el Lomo Saltado, el Ají de Gallina, el Escabeche, el Tiradito, la Causa, etc.
21. Como país somos una paradoja: la gastronomía que sirve como factor de integración nacional, es al mismo tiempo -por efecto de la mala utilización de los plaguicidas- un factor de riesgo para la salud. Este estado de cosas es inconstitucional y así debe declararse.

§4. DECISORIO

22. Por todo lo expuesto, mi voto es por declarar FUNDADA la demanda en los términos de la parte resolutive de la ponencia.

S.

GUTIÉRREZ TICSE