



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 accesorio 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

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 cuestionando 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