

Ley N.º 1221 del 31 de Diciembre de 1909**Sobre Policía Sanitaria Vegetal:**

Establece normas fundamentales sobre sanidad vegetal señalando como requisitos para la internación de semillas, plantas, estacas o arbustos lo siguiente:

- Declaración del expedidor
- Certificado de origen emitido por la autoridad competente.
- Constancia del agente consular de la República que acredite que dichos vegetales se encuentran libres de plagas.

Decreto Supremo N.º 0017 del 4 de Mayo de 1949

Faculta al Ministerio de Agricultura a reglamentar, restringir o prohibir la importación de productos vegetales que puedan constituir un peligro para las especies vegetales del país.

El Picudo Mexicano y una Demanda de Amparo frente al Algodón Peruano

Comité de Redacción

Elisa Osorio, María Elvira Cuneo y Adrián Simons Pino.
Colaboración: Jessica León Nava.

LA DEMANDA DE AMPARO Y LA ACUMULACION

El día de Junio de 1991, Fabritex Peruana S.A., Cia. Textil el Progreso S.A., Fábrica de Tejidos La Unión S.A., Textil Peruana S.A., Cia. Industrial Nuevo Mundo S.A., Fijesa S.A., Consorcio Industrial del Perú S.A., Fábrica de Tejidos San Jacinto S.A., Fábrica de Tejidos La Befeha S.A., Incotex S.A., Hilandera San Antonio S.A., y Textiles del Sur S.A., plantean una Demanda de Amparo en contra del entonces Ministro de Agricultura Ingeniero Enrique Ross Link, con el objeto que se declare inaplicable, para los demandantes, la Resolución Ministerial 359-91-AG, del 24 de Mayo de 1991 (Ver Antecedente N° 6).

En este caso, nos encontramos frente a un proceso acumulativo (pluralidad de personas jurídicas y única pretensión), este tipo de proceso constituye un instrumento idóneo para poder satisfacer una sola pretensión cuando son varias las personas, ya sea en posición activa (demandantes) o pasiva (demandados).

Sobre la acumulación, es conveniente tomar en cuenta la clasificación asumida por Affio Carlos González (1), es así, que se puede clasificar a la acumulación de dos maneras:

1.- De acuerdo a la concepción tradicional:

- a) Acumulación Objetiva.
- b) Acumulación Subjetiva.

2.- De acuerdo a la concepción actual:

- a) Acumulación Exclusivamente Objetiva.
- b) Acumulación Objetiva-Subjetiva. "

1.- Concepción Tradicional:

a) Acumulación Objetiva; en un mismo proceso, se reúnen distintas pretensiones que el demandante tenga contra el demandado, a fin de que sean sustanciadas y decididas en un proceso único.

Cabe indicar que debe existir, entre las pretensiones deducidas una relación de conexidad, es decir, deben tener elementos comunes. Es así, que nos encontramos ante la conexidad propia, en la cual, existe un vínculo material entre las pretensiones, ya sea por el título o causa, o el objeto. También, la relación de conexidad se da cuando existen elementos homogéneos entre las pretensiones, esto es la conexidad impropia, en la que existe una relación de mera afinidad entre las pretensiones.

b) Acumulación Subjetiva, este tipo de acumulación procede en los siguientes supuestos:

- Varios demandantes y un demandado (acumulación subjetiva activa).
- Varios demandados y un demandante (acumulación subjetiva pasiva).
- Varios demandantes y varios demandados (acumulación subjetiva mixta).

En los tres casos, antes mencionados, se sustancian (en un proceso único) pretensiones conexas ya sea por su causa, u objeto.

ANTECEDENTE N° 6

Resolución Ministerial 359-91-AG del 24 de Mayo de 1991.

Modifica los requisitos fitosanitarios que se exigen en el anexo B de la Resolución Ministerial 210-91-AG para la importación de algodón en fibra, indicando que toda importación de algodón en fibra, cualquiera sea su procedencia, será sometida al tratamiento de fumigación en cámara al vacío con bombardeo de rayos láser de duración, previo al momento del empaque.

En contra esta Resolución Ministerial, que dice: empresa textil "Institución una demanda de amparo debido a que la mencionada resolución exige la fumigación en cámara al vacío para las importaciones de algodón en fibra en el país de origen este la pliego del Estado Mexicano, afirmando, según los demandantes, contra sus derechos constitucionales, en un proceso afón protectorista en favor del productor nacional de fibra de algodón.

Citas

(1) González, Affio Carlos. *La Pluralidad en el Proceso Civil y Comercial*, Suños, Objeto y Proceso, Ed. Adhuc, México Año 1984, p.34.

2. Concepción Actual:

Jaime Guasp (2) y Montero Aroca (3), afirman que no puede hablarse de una acumulación que no sea objetiva, ellos realizan la siguiente distinción en la acumulación:

- a) Acumulación Exclusivamente Objetiva o Acumulación Objetiva.
- b) Acumulación Objetiva - Subjetiva.

Alfio González, señala que "entre los supuestos de acumulación exclusivamente objetiva cabe mencionar la acumulación de pretensiones, la ampliación de la demanda, la reconvencción, la contrademanda y la acumulación de procesos cuando hay identidad de personas". (4)

Los conceptos de cada tipo de acumulación en la concepción "moderna", son los mismos que en la tradicional, motivo por el cual la mayoría de la doctrina procesal ha optado por la terminología tradicional, en vista del gran arraigo que tiene en la doctrina y jurisprudencia comparada.

Luego de lo afirmado anteriormente, podemos decir que el caso sub-examen es de un proceso con pluralidad de personas y pretensión única. Doce empresas fértiles (pluralidad de personas jurídicas) demandan al Ministro de Agricultura para que el Juez inaplique, en virtud al artículo 236 de la Constitución concordada con el artículo 3 de la Ley 23506, la Resolución Ministerial Nº 359-91-AG (Pretensión Única).

Guasp (5), divide este tipo de pluralidad en dos situaciones:

- a) Pluralidad de Partes por Coordinación.
- b) Pluralidad de Partes por Subordinación.

La presente demanda, se trata pues, de una con pluralidad de personas jurídicas por coordinación, ya que las doce empresas fértiles aparecen en un plano de igualdad, unidas en su actuación procesal, lo que en otras palabras vendría a ser un litiscancio.

EL AMPARO Y LAS VIAS PARALELAS

En el proceso también se discute cuál debe ser la vía pertinente a fin de obtener una tutela jurisdiccional efectiva; si procedía el amparo fundamentado en el artículo tercero de la Ley de Habeas Corpus y Amparo, o la Acción Popular por infracción de la Constitución y la Ley.

Desgraciadamente, en nuestro país se ha hecho uso y abuso de ese remedio excepcional llamado amparo. Pedro Néstor Sagües, en una entrevista realizada para la revista ADVOCATUS, sostuvo al respecto lo siguiente: "... usted, tiene que convertirlo (al amparo) en medida heroica o residual y no en medida alternativa. El Amparo concebido como una medida alternativa dice la siguiente: usted, ante un acto lesivo -por decir lo clausura de un periódico- tiene dos caminos, una acción equa y la otra, el Amparo. En la Argentina, usted, solamente puede ir al Amparo si la medida número uno, es decir la ordinaria, no le sirve, por ejemplo es muy lenta. Pero, si usted puede plantear una medida ordinaria con una medida cautelar innovativa (*), no puede ir al amparo. Depende mucho también de las abogadas que plantean amparo por cualquier caso, y depende de los jueces que los aceptan por cualquier cosa. Desde luego, para el Juez no es muy simpático admitir y dar curso al Amparo. Yo, personalmente, como Juez que soy, trato de ser muy restrictivo en eso, precisamente para guardar la "magia" del amparo, el castigo, hasta la ilusión del amparo como remedio fuerte y potente. Si usted lo ampara por cualquier cosa, y los jueces lo aceptan por cualquier caso, se va a producir la inflación de los amparos y la devaluación consiguiente de los amparos." (6)

De esta manera, entramos a la discusión del amparo y las vías paralelas. Por vías paralelas podemos entender a cualquier medio de defensa distinto del amparo, del que dispone una persona a fin de obtener una tutela jurisdiccional efectiva.

Citas

(2) Guasp, Jaime. Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento. Ed. Aguilar, 1948, p.534.

(3) Montero Aroca Acumulación de Procesos y Proceso Único con Pluralidad de Partes, en "Revista Argentina de Derecho Procesal", año 1972, nº3, p.399.

(4) González, Alfio. Op. Cit. p.37.

(5) Guasp, Jaime. Derecho Proceso Civil, Madrid, 3ª Ed. 1968, T. 1, p.242.

(*) Restano, nos dice que la medida cautelar innovativa, es una diligencia cautelar excepcional que tiende a ofrecer el estado de hecho o de derecho existente antes de la petición de su dictado; medida que se produce en la ausencia del Juez en la esfera de libertad de los Jueces o a través de la acción de que cabe una actividad contraria o diversa a la que se reafirmaron los resultados consumados de una actividad de igual tenor. (Paviano, Jorge y Chioppini, Julio. Récursos en el Proceso Civil. Rubinzal, Ed. Tomo 1, p. 123).

(6) ADVOCATUS año 2, No. en legal, 1991, p.45.

Lazzarini, (?), critica el término "paralelos", ya que afirma que en realidad no se trata de vías que siguen líneas paralelas sin encontrarse y llegan por conductos distintos a fines diversos. Se trata más bien de "vías convergentes", puesto que se parte de puntos distintos y por caminos distintos, conduciendo al mismo resultado práctico.

Samuel Abad, nos refiere que: "la exigencia de acudir a las vías paralelas descansa en la propia naturaleza del amparo, por ser un remedio excepcional, no utilizable si existen medios eficaces para la tutela del derecho vulnerado. De lo contrario se estaría sustituyendo los procedimientos ordinarios establecidos por las leyes, generando inseguridad jurídica y rompiendo el orden procesal." (8)

Aclarados algunos conceptos, conviene precisar lo contenido en el artículo 6º inciso 3º (9) de la Ley de Habeas Corpus y Amparo, sobre la improcedencia del Amparo, cuando el agraviado opta por recurrir a la vía judicial ordinaria, ¿es posible considerar en el presente caso a la Acción Popular como una vía paralela u ordinaria?

Respecto a la interrogante planteada, creemos que la Acción Popular y lo que respecta al artículo 3º (10) de la Ley 23506 (Habeas Corpus y Amparo) concordado con el artículo 5º (11) de la Ley 26398, tienen objetivos de apariencia similares pero en el fondo totalmente distintos. Lo que se busca a través de la Acción Popular es que mediante una sentencia se deroga o inaplica engra amnes una norma de rango inferior a una ley, tal como lo indican los artículos 22 (12) y 26 (13) de la Ley 24958 (Ley Procesal de la Acción Popular); y lo que se pretende en los artículos antes mencionados de las leyes 23506 y 26398, es que, en la sentencia se protejan derechos constitucionales vulnerados a través de un acto basado en una norma inconstitucional, en este caso, el Juez procede a inaplicar la norma al caso concreto de tal manera que dicha inaplicación no deroga ni anula la norma. En consecuencia, no se obtiene el mismo resultado al utilizar ambas vías, por lo que no cabría considerar -en el presente caso- a la acción popular como una vía paralela o convergente al Amparo, motivo por el cual las doce empresas textiles recurrieron a la demanda de amparo.

Asimismo, es conveniente indicar que nuestros jueces no han entendido el verdadero significado del uso de las vías paralelas (esperamos que entiendan el nuevo Código Procesal Civil, por el bien del País). Samuel Abad nos indica que "nuestra Corte Suprema ha considerado que el artículo 6º inciso 3º de la Ley (23506), reconoce al quejoso un derecho de opción para acudir o bien al Amparo o bien a la vía judicial ordinaria."

De tal manera, nuestra jurisprudencia no ha recepcionado el principio argentino que dice la vía residual del amparo cuando existe una vía judicial distinta para la tutela del derecho afectado, pues ella como ha quedado indicado permite al accionante escoger la vía que juzga conveniente" (14)

EL AMPARO CONTRA ACTOS BASADOS EN NORMAS INCONSTITUCIONALES

Las empresas demandantes afirman en su demanda que: "El art. 3º de la Ley 23506 establece que estas acciones de garantía son procedentes también contra cualquier norma legal (el subrayado es nuestro) que sea incompatible con las disposiciones constitucionales y únicamente para que se declare su inaplicabilidad al caso planteado en la demanda". Asimismo, expresan lo siguiente: "Que la procedencia de la acción de amparo resulta evidente, en estos casos, desde que existen dispositivos legales, que con su sola promulgación adquieren operatividad inmediata, generándose desde ese momento un perjuicio contra los deudores afectados, de manera que habiéndose producido una lesión o amenaza de lesión, resultaría absurdo negar el daño que tal dispositivo impone, resultando procedente, en consecuencia, para estos casos, la interposición de la acción de Amparo. La Ley 23506 en su art. 3º ha querido hacer este uso la acción contra las normas legales incompatibles con la Constitución del Estado (el subrayado es nuestro), en beneficio de la defensa pronta y eficaz de los Derechos constitucionales del ciudadano."

Citas

(7) Citado por Abad V., Samuel, Acción de Amparo y Vías Paralelas, en Las Inconstituciones Constitucionales 4º, Comisión Andina de Justicia, p. 128.

(8) Ob. Cit. p. 125.

(9) Ley 23506, Artículo 6º, "No proceden las acciones de garantía: 3) Cuando el agraviado opta por recurrir a la vía judicial ordinaria."

(10) Ley 23506, Artículo 3º, "Las acciones de garantía proceden sólo en el caso que la violación o omisión se base en una norma que sea incompatible con la Constitución. En este supuesto la inaplicación de la norma se operará en el mismo procedimiento."

(11) Ley 26398, Artículo 5º, "Las resoluciones recaídas en las acciones de garantía inaplicables al quejoso del artículo 3º de la Ley (23506) no derogan ni anulan las normas, sino que únicamente se limitan a declarar su inaplicación al caso concreto."

(12) Ley 24958, Artículo 22, "La sentencia que declara la acción procedente a partir de la fecha que quedó convalidada o ejecutoriada, determina la inaplicación total o parcial, según correspondiere y con efectos generales, de la norma materia del proceso cuya inconstitucionalidad o ilegalidad se haya declarado."

La sentencia tiene valor desde el día siguiente de su publicación."

(13) Ley 24958, Artículo 26, "La sentencia derogada de la acción popular impide la interposición de una nueva acción fundada en la misma infracción."

Las sentencias recaídas en los procesos de acción popular constituyen normas prohibitivas, pero que cubren el organo del Estado, que inaplicabilidad a una nueva norma con contenido paralelo o totalmente idéntico a la derogada por mandato judicial, en tanto no sea derogada modificada o norma constitucional o legal litigada."

(14) Ob. Cit. p. 141.

Nosotros sostenemos la tesis de que no procede directamente la Acción de Amparo en contra de normas jurídicas inconstitucionales, a tenor de lo que señala el artículo tercero de la Ley 23506, concordado con el artículo quinto de la Ley 25398.

Néstor Pedro Sagúes (15), nos indica que la acción de amparo se concibe contra actos u omisiones individualizados de la autoridad pública o de particulares. Se dirige, pues, a neutralizar conductas lesivas, por acción o inacción, referidas a casos concretos.

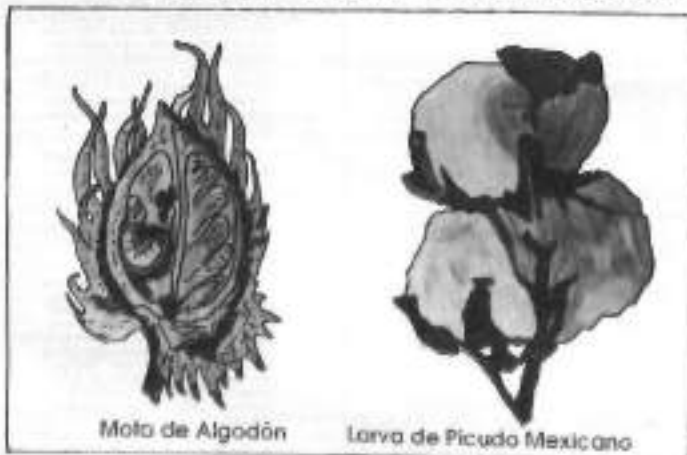
Ahora, es importante aclarar que ante actos lesivos específicos, se plantea un amparo contra los mismos donde también se cuestiona la norma jurídica en la que dicho acto se funda (por su inconstitucionalidad). En este supuesto, es de vital trascendencia resaltar que el amparo actúa directamente contra el acto lesivo concreto, es decir, la pretensión jurídica procesal debe dirigirse en contra de la conducta lesiva y no contra la norma jurídica inconstitucional sobre la cual se basa dicho acto. Lo que ocurre, es que se cuestiona indirectamente la norma base o fundamento de ese acto, aplicando el Juez, el control difuso de la constitución en concordancia con el artículo 236 de nuestra Carta Magna.

Un argumento importante, sustentando esta posición, radica en lo dicho por Sagúes: "... ante la sola presencia de un texto legal no hay todavía 'acto lesivo' (ejecución) contra el eventual perjudicado quien solo tendría, pues, un agravio futuro o incierto, tal vez conjetural, pero no cierto y efectivo. Desde esta perspectiva, mientras la ley no se ejecuta, equivale a 'letra muerta' (16)".

Asimismo, José Luis Lazzarini (17), aclara que se debe diferenciar el amparo contra un acto fundado en una norma inconstitucional (donde pueda discutirse la constitucionalidad de esta); del amparo para que se declare inconstitucional una ley, cosa improcedente; lo que se impugna en el amparo, es el hecho, el acto o la omisión que produce la lesión, y "la ley no lesiona hasta que no se cumple" (18).

LAS NORMAS VINCULADAS A LA DEMANDA DE AMPARO Y EL PICUDO MEXICANO

Mediante Decreto Supremo Nº 016-76-AL (Ver antecedente Nº 1) se promulga el Reglamento Sanitario para la importación y exportación de productos y sub-productos vegetales. En dicho Decreto se establecen una serie de requisitos previos a la importación como el Certificado Fitosanitario, Certificado de Origen y el Permiso Fitosanitario de importación. Es importante indicar, que de acuerdo al artículo 22 inciso 22.1, del mencionado Decreto Supremo, se prohíbe la importación de semillas, plantas o partes de plantas, productos o sub-productos del algodón, por la peligrosidad de que se introduzcan plagas que no existen en nuestro país, como por ejemplo el PICUDO MEXICANO o ANTHONOMUS GRANDES.



Moto de Algodón

Larva de Picudo Mexicano

ANTECEDENTE N° 1

Decreto Supremo 016-76-AL, del 25 de Octubre de 1976.

Reglamento Sanitario para la importación y exportación de Productos y Sub-productos vegetales.

El artículo 2º establece los requisitos de entrada dentro de los cuales se mencionan los requisitos para la importación del caso concreto:

a) Identificación/Poligrama:

Las plantas, productos vegetales, partes de ellas, semillas, productos de semillas, hierba, flores naturales, esparto y similares, cuando se concierne respectivamente a los productos de cualquier origen para la agricultura y/o similares asociadas.

b) Fitosan:

Cualquier organismo vivo de naturaleza animal o vegetal, salvo como muestra de cualquiera de los productos biológicos, bacterias, hongos, esporas, virus y otros, sin susstratos de producción, cultivo, desarrollo o infección a la agricultura y/o similares asociadas.

c) Cuarentena:

Todo el material que se debe palear o manipular, almacenar, mover o cualquier otro tipo de contacto con el agua dulce o otros elementos orgánicos en el lugar que durante el tránsito de hasta que se decida su destino con un intervalo cual sea, a las condiciones de este.

d) Certificación Fitosanitaria:

Documento oficial que acredita el estado fitosanitario de plantas, productos vegetales o materiales biológicos.

e) Certificado de Origen:

Documento que acredita que las plantas, productos vegetales o materiales orgánicos provienen de una zona o región en la que no existe determinada(s) plaga(s).

f) Permiso Fitosanitario de Importación:

Documento expedido por la Dirección de Protección Agrícola del Ministerio de Agricultura mediante el cual se establece los requisitos fitosanitarios que debe satisfacer la importación de plantas, productos vegetales y materiales orgánicos.

g) Inspección de Cuarentena Vegetal:

Materia auxiliar designada por el Ministerio de Agricultura por cumplir y hacer cumplir los dispositivos de presente reglamento, tanto del ámbito de la jurisdicción.

El artículo 2º señala que en todas las zonas libres, las plantas, productos vegetales, y materiales orgánicos que no se hallen etiquetados por el sistema fitosanitario correspondiente y no estén etiquetados con los requisitos fitosanitarios exigidos para cada caso, cumplirán los requisitos exigidos de cuarentena vegetal al igual que la misma materia de inspección correspondiente.

El artículo 3º establece como requisito previo a toda importación la obtención del permiso fitosanitario de importación.

El artículo 4º señala que las plantas, productos vegetales y materiales orgánicos que no cumplieren los requisitos exigidos con los siguientes requisitos:

a) Certificado fitosanitario, otorgado por las autoridades fitosanitarias del país de procedencia.

b) Visado o cargo de control del País, previa presentación del permiso fitosanitario de importación; y

c) Certificado Oficial de Origen que acredite que los productos vegetales de la importación provienen de una zona libre designada de conformidad.

El artículo 12º establece que las autoridades fitosanitarias, en el ejercicio de sus funciones, podrán, en el caso de emergencia, emitir resoluciones que permitan a un momento las importaciones sujetas a la legislación fitosanitaria.

Ninguna autoridad o organismo de carácter científico, será facultado para ordenar o modificar las medidas que se deban de tomar en materia vegetal, dentro de las competencias de esta materia.

El artículo 17º establece que las semillas o partes asociadas en los productos vegetales, productos vegetales o materiales orgánicos de la siguiente fitosanitaria materia de importación: algodón, por el Inspección de Cuarentena Vegetal.

El artículo 22º (inc. 22.1) prohíbe la importación de semillas, plantas o partes de plantas, productos o sub-productos del algodón, por la peligrosidad de introducir con ellas, plagas o enfermedades que no existen en el país (específicamente: El Picudo Mexicano o Anthonomus grandis).

Citas

(15) Sagúes, Néstor Pedro, El Amparo Contra Leyes, en "Tratado Derecho y Sociología" P.U.C., tomo 2, 1972 p. 6.

(16) Ob. Cit. p. 6.

(17) Citado por Sagúes, Ob. Cit. p. 7.

(18) Ob. Cit. p. 7.

Ya, a partir del Decreto Supremo N° 353-90-EF, de Enero de 1991 (Ver antecedente N°2), se empezaron a eliminar trabas al Comercio Exterior, suprimiendo, las medidas paraarancelarias. Sin embargo, se hace hincapié en la observancia de las medidas sanitarias a fin de evitar el ingreso de plagas al país. Pero, es recién con la dación del Decreto Supremo N° 009-91-AG (Ver antecedente N°3) que se modifican algunos artículos del Reglamento Sanitario (D.S.N° 016-76-AL); en el cual, se suprime el permiso fitosanitario de importación, por considerar que adopta el carácter de mecanismo paraarancelado de restricción de las importaciones, contrario a la política de liberalización del Comercio Exterior.

También, deroga (el D.S. 009-91-AG) el artículo 22, inciso 22.1, del D.S. 016-76-AL, en el que se prohíbe la importación de algodón. Además, señala que el Ministerio de Agricultura dictará, mediante Resolución Ministerial, los requisitos que deberán cumplirse al importarse mercadería vegetal).

Es importante indicar que el Gobierno, en su política de liberalización del Comercio Exterior, dicta una serie de normas al respecto, como el D.S. 060-91-EF (Ver antecedente N°4), el Decreto Legislativo 668 (Ver antecedente N°5) y el Decreto Legislativo 682 (Ver antecedente N°6), pero siempre se hace mención a que estas medidas de liberalización no deben significar un menoscabo al medio ambiente, a fin de conservar la flora (ejemplo algodón transgénico y pino) y fauna nacional; ya que el artículo 118 de nuestra Constitución considera a los recursos naturales como Patrimonio de la Nación.

Es así, que de acuerdo al D.S. 009-91-AG, se dicta la Resolución ministerial N° 210-91-AG, de Abril de 1991 (Ver antecedente N°5). En ella, se aprueban los requisitos fitosanitarios para la importación de algodón en fibra. En el Anexo I, de la indicada Resolución se establece el Picudo Mexicano como una plaga de importancia cuarentenaria, que afecta a la fibra de algodón y se precisa que la fibra de algodón importada debe ser sometida a una fumigación en Cámaras al Vocio.

Nos hemos referido en varias ocasiones al Picudo Mexicano, pero creemos necesario explicarlos porqué los productores nacionales de algodón (transgénico y pino), lo temen tanto a este bicho.

El Picudo Mexicano o *Anthonomus Grandis*, es la plaga más destructiva del algodón, en el nuevo mundo; aparece por primera vez en Sudamérica en 1940. En los Estados Unidos de Norteamérica, durante los últimos 90 años, es responsable de pérdidas superiores a los diez millones de dólares; y en este momento amenaza la producción algodonera de gran parte del continente, trayendo como consecuencia inevitable una aguda crisis económica en las áreas afectadas. Tal es así que debido a esta plaga, la producción algodonera en el Brasil se ha visto afectada en casi un 80%.

El ataque del Picudo Mexicano, está dirigido a los botones florales del algodón, cuyo polen constituye alimento primario del adulto y las larvas del Picudo.

También reciben el ataque del Picudo las cápsulas fiebras, pero con menor incidencia. Un campo de algodón infestado con la plaga del Picudo no produce, puesto que al ser atacados los botones florales no pueden desarrollar flores, y como es obvio tampoco cápsulas ni producir fibra.

Las características del botón floral atacado por el Picudo son las siguientes:

- 1° El botón floral verde cambia su coloración al amarillo.
- 2° Los brácteas (IV) se abren, y
- 3° El botón floral cae sin florecer.

Cfta

(IV) Brácteas: Botón pedregoso.

Brácteas: Hoja de cloroplastos, difusa de los otros por la forma amarillenta y coesa.

ANTECEDENTE N°3

Decreto Supremo 353-90-EF del 15 de Enero de 1991.

Desde hasta el 31 de Julio de 1991 la importación de la algodón de los requisitos de forma prima de importación, dictados en el Decreto de forma prima de importación, que simplifica la importación, pero, si se requiere, sustituir como usualmente se hacía, mediante un contrato por compra de unidades, por un contrato de arrendamiento, alquil y otros contratos de comercio.

En consecuencia, se mantiene en vigencia el permiso fitosanitario de importación, el cual debe ser emitido, a través de un contrato de arrendamiento y el contrato de arrendamiento.

ANTECEDENTE N°3

Decreto Supremo 009-91-AG del 02 de Marzo de 1991.

Modifica ciertos artículos del Reglamento Sanitario (D.S. 016-76-AL) para la importación y exportación de productos y subproductos vegetales.

El artículo 7° suprime el permiso sanitario de importación correspondiente al D.S. 016-76-AL, ya considero que adopta el carácter de un mecanismo paraarancelado de restricción de las importaciones, contrario a la política de liberalización del Comercio Exterior.

El artículo 4° establece la prohibición de ingresar al país de plantas, productos vegetales y materiales que contengan o estén en contacto con los vegetales fitosanitarios susceptibles para el Ministerio de Agricultura. Así mismo, deroga el artículo 20, inciso 20.1, en el que se prohíbe la importación de semillas, plantas, productos y sub-productos de algodón dentro y a esta prohibición que estas semillas.

El artículo 4° establece que el Ministerio de Agricultura emite un Resolución Ministerial los requisitos que deberán cumplirse al importar los productos de la naturaleza. Los requisitos principales a cumplir son los siguientes:

a) Certificado Fitosanitario y Certificado de Origen emitido en el país de origen.

b) Certificado de Fertilidad de Semillas.

c) Certificado de destilación o desinfección del cargamento en el puerto de embarque, a una temperatura adecuada antes del embarque, indicando el producto utilizado, dosis, tiempo y exposición y vigencia o expiración del tratamiento.

El artículo 5° indica que las semillas presentadas a solicitud del cumplimiento de los requisitos que establece el Ministerio de Agricultura, se les expedirá un permiso sanitario regular y transitorio por un periodo, antes del cumplimiento de la política comercial de importación y exportación de mercancías.

El artículo 6° indica que la autoridad de la República la facultación a los productores nacionales de algodón, para la producción, comercialización y exportación de algodón para el comercio exterior que no cumplan con los requisitos establecidos por el Ministerio de Agricultura, en relación de la importación de algodón a través del comercio exterior.

ANTECEDENTE N°4

Decreto Supremo 060-91-EF del 22 de Marzo de 1991.

Establece normas que aplican a los operadores de importación y exportación de bienes.

En su artículo 1° indica que, en los casos de importación de mercancías sometidas a los requisitos de forma prima de importación, los operadores de comercio exterior no deben cumplir los requisitos de forma prima de importación, sino que se les expedirá un permiso sanitario regular y transitorio por un periodo, antes del cumplimiento de la política comercial de importación y exportación de mercancías. Así mismo, indica que, en los casos de importación de mercancías sometidas a los requisitos de forma prima de importación, los operadores de comercio exterior no deben cumplir los requisitos de forma prima de importación, sino que se les expedirá un permiso sanitario regular y transitorio por un periodo, antes del cumplimiento de la política comercial de importación y exportación de mercancías.

El artículo 11° indica que, en los casos de importación de mercancías sometidas a los requisitos de forma prima de importación, los operadores de comercio exterior no deben cumplir los requisitos de forma prima de importación, sino que se les expedirá un permiso sanitario regular y transitorio por un periodo, antes del cumplimiento de la política comercial de importación y exportación de mercancías. Así mismo, indica que, en los casos de importación de mercancías sometidas a los requisitos de forma prima de importación, los operadores de comercio exterior no deben cumplir los requisitos de forma prima de importación, sino que se les expedirá un permiso sanitario regular y transitorio por un periodo, antes del cumplimiento de la política comercial de importación y exportación de mercancías.

ANTECEDENTE N°5

Resolución Ministerial 210-91-AG del 05 de Abril de 1991.

Establece los requisitos fitosanitarios para la importación de algodón y subproductos de origen vegetal, señalando también los requisitos fitosanitarios para la importación de algodón en fibra, cuando se importen en paquetes.

- a) Certificado Fitosanitario del país de origen.
- b) Permiso de brácteas.
- c) El cargamento debe ser tratado en el momento antes del embarque.
- d) Productos desinfectados en bodega sanitaria.
- e) A solicitud del país, el cargamento podrá inspeccionarse por los inspectores fitosanitarios de la autoridad vegetal.
- f) El cumplimiento de cualquiera de los requisitos señalados anteriormente deberá ser verificado por los inspectores de la autoridad vegetal en el momento de la importación.
- g) En caso de importación de algodón en fibra, el cargamento deberá ser tratado en el momento antes del embarque.

En el artículo 2° indica que, en los casos de importación de mercancías sometidas a los requisitos de forma prima de importación, los operadores de comercio exterior no deben cumplir los requisitos de forma prima de importación, sino que se les expedirá un permiso sanitario regular y transitorio por un periodo, antes del cumplimiento de la política comercial de importación y exportación de mercancías.

El artículo 3° indica que, en los casos de importación de mercancías sometidas a los requisitos de forma prima de importación, los operadores de comercio exterior no deben cumplir los requisitos de forma prima de importación, sino que se les expedirá un permiso sanitario regular y transitorio por un periodo, antes del cumplimiento de la política comercial de importación y exportación de mercancías.

Es de esta manera, como la producción de un campo de algodón se ve mermada por el ataque de esta plaga, causando en ocasiones, como en el caso de Florida (E.E.U.U.), la imposibilidad de continuar con el cultivo de algodón (Butler 1956) debido a que el agricultor de la zona no puede cubrir los costos del control del Picudo. Actualmente los Estados Unidos gastan 350 millones de dólares anuales en controlar el Picudo Mexicano.

El Picudo, no sólo ocasiona pérdidas en el nivel de producción sino también pérdidas de diferente índole, como mencionaremos a continuación:

a) Pérdidas de calidad de la fibra y la semilla, ya que no se cosecha el lóculo (20) de un capullo atacado por la plaga del Picudo; estas pérdidas pueden ser muy elevadas si provienen de la eliminación de variedades de fibras largas y finas (algodón langús), debido a que necesitan de seis a siete meses para madurar, y en ese tiempo la plaga se volvería incontrolable. La lucha contra el Picudo, requiere de una variedad de algodón que madure aproximadamente en 4 meses (algodones colombianos, brasileños, etc.)

b) Costos de control del Picudo Mexicano; son los más altos, ya que implican tratamientos adicionales para los demás plagas. La aplicación de cada dosis de insecticida deberá ser aprovechada total y oportunamente, a fin de evitar repercusiones tales como:

b.1.) Aparición de insectos resistentes a los insecticidas.

b.2.) Eliminación de enemigos naturales de plagas secundarias que se convierten en plagas principales, debido al aumento desproporcionado de las mismas. Ejemplo: Los Pulgones.

b.3.) Polución Ambiental.

b.4.) Eventual intoxicación de la población rural, debido al uso de insecticidas.

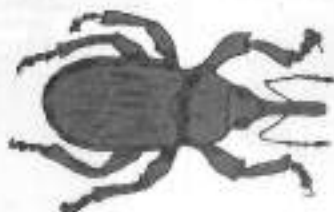
Es así, como las variedades de algodón de largo período, como el Langús y Pima (sólo cultivados en el Perú) son las más vulnerables a esta plaga.

Es por esos motivos, que prestigiosos entomólogos nacionales, recomiendan la fumigación en cámaras al vacío, como medio para evitar el contagio de la plaga del Picudo, proveniente de la importación de fibra de algodón de países que sí poseen esta plaga; estos países son:

- Estados Unidos de Norteamérica - México - Todos los países de América Central

- Venezuela - Colombia - Brasil - Paraguay - Cuba - Haití - República Dominicana

No siendo necesario, dicho requerimiento técnico, cuando se importe algodón de corto período y más barato, de países que no padecen de esta plaga, como por ejemplo: Argentina y Bolivia en Latinoamérica, o de cualquier país asiático, o africano.



PICUDO MEXICANO o ANTHONOMUS GRANDIS.

ANTECEDENTE Nº 9

Decreto Legislativo Nº 6041, 14 de Setiembre de 1991.

Dicho artículo establece y garantiza la libertad de comercio entre como cualquier fundamento para el desarrollo del país. El artículo 4º en su artículo 1º de la Ley de Incentivos Económicos, establece y garantiza el comercio entre el productor y el consumidor en el ámbito de los países.

El artículo 12º del presente artículo establece la prohibición de exportación de algodón a los países que no poseen esta plaga, con excepción de los países que poseen esta plaga, como el caso de Argentina, Brasil, Colombia, Cuba, Haití, República Dominicana, México, Paraguay, Venezuela y todos los países de América Central.

Quedan exceptuados de lo dispuesto en el presente artículo, las importaciones de algodón en el territorio de los países que no poseen esta plaga, con excepción de los países que poseen esta plaga, como el caso de Argentina, Brasil, Colombia, Cuba, Haití, República Dominicana, México, Paraguay, Venezuela y todos los países de América Central.

ANTECEDENTE Nº 8

Decreto Legislativo Nº 602 del 26 de Octubre de 1991

En su artículo único establece que los productos de algodón que se importan en los Decretos Legislativos Nº 601 y 602, no están sujetos al cumplimiento de las disposiciones técnicas y sanitarias de importación, con excepción de los países que poseen esta plaga, como el caso de Argentina, Brasil, Colombia, Cuba, Haití, República Dominicana, México, Paraguay, Venezuela y todos los países de América Central.

Mediante este Decreto Legislativo se declara los estados de emergencia sanitaria y se declara el estado de emergencia sanitaria en los países que poseen esta plaga, como el caso de Argentina, Brasil, Colombia, Cuba, Haití, República Dominicana, México, Paraguay, Venezuela y todos los países de América Central.

Quedan exceptuados de lo dispuesto en el presente artículo, los productos de algodón que se importan en los Decretos Legislativos Nº 601 y 602, con excepción de los países que poseen esta plaga, como el caso de Argentina, Brasil, Colombia, Cuba, Haití, República Dominicana, México, Paraguay, Venezuela y todos los países de América Central.

En consecuencia, para el control del presente caso se le aplican las siguientes normas:

1) Ley Nº 1071 en cuanto a los dispositivos de importación.

2) D.S. Nº 116-79-AL en cuanto a los dispositivos de importación de algodón.

3) D.S. Nº 04-91-AG que modifica al D.S. Nº 116-79-AL.

4) D.S. Nº 04-91-AG.

5) D.S. Nº 04-91-AG que modifica el artículo 4º del D.S. Nº 116-79-AL y el artículo 12º del D.S. Nº 04-91-AG.

6) D.S. Nº 04-91-AG que modifica el artículo 4º del D.S. Nº 116-79-AL y el artículo 12º del D.S. Nº 04-91-AG.

7) D.S. Nº 04-91-AG.

8) D.S. Nº 04-91-AG.

ANTECEDENTE N° 4

Resolución Ministerial 359-91-AG del 26 de Mayo de 1991.

Modifica los requisitos exigidos que se exigen en el Anexo II de la Resolución Ministerial 210-91-AG para la importación de algodón en fibra, indicando que toda importación de algodón en fibra, cualquiera que su procedencia sea, sometida al tratamiento de fumigación en cámaras al vacío con bromuro de metilo o fosfeno de dimetilo, previo al momento del embarque.

"Si contra esta Resolución Ministerial, que hace empresas textiles, elevasen un recurso de amparo debido a que la mencionada resolución exige la fumigación en cámaras al vacío para las importaciones de algodón en fibra en materia de algodón, origin en este la plaga del Pseudo Mexicano Afrentado, según las denuncias, contra sus derechos constitucionales, en un momento protectorista en favor del productor nacional de fibra de algodón.

ANTECEDENTE N° 7

Resolución Ministerial 0422-91-AG del 22 de Junio de 1991.

En su artículo único, modifica los requisitos exigidos para la importación de fibra de algodón a que se refiere el Anexo II de la Resolución Ministerial 210-91-AG y deroga la Resolución Ministerial 359-91-AG, exigiendo la fumigación en cámaras al vacío con bromuro de metilo a las importaciones de fibra de algodón proveniente de los países que tengan como plaga al Pseudo Mexicano.

- E.U.R.	- México
- América Central	- Brasil
- Paraguay	- Venezuela
- Colombia	- Cuba
- Haití	- República Dominicana

A las importaciones de fibra de algodón procedentes de los países que no tienen la plaga del Pseudo Mexicano sólo se les exige la fumigación a presión atmosférica con bromuro de metilo o Fosfeno de dimetilo.

Si bien se refiere que la R.M. 0422-91-AG no deroga expresamente la R.M. 359-91-AG, debe entenderse que lo derogó tácitamente, puesto que la materia de esta (R.M. 359-91-AG) es reglada íntegramente por 0422-91-AG.

Asimismo, los entomólogos recomiendan el tratamiento del algodón importado, en cámaras al vacío, debido a la alta peligrosidad y cualidades especiales que posee el Pseudo Mexicano, característico que hacen que esta plaga sea conocida como una superplaga, ya que este insecto se desplaza a una distancia de 32.4 Km. por día y, posee la propiedad de la "diapausa" mediante la cual puede permanecer en estado vegetativo (sin consumir alimentos) durante más de 200 días; lo que lo hace mucho más resistente a los insecticidas aplicados a presión atmosférica. Esa es otra razón, por la cual los entomólogos recomiendan el tratamiento de fumigación en vacío, cuyo objeto primordial es acelerar y mejorar la penetración del fumigante en el algodón sometido a tratamiento. La fumigación en cámara al vacío, se emplea sobretudo en los trabajos de cuarentena vegetal, también es utilizada en la fumigación de cereales envasados y alimentos preparados.

Para la fumigación en vacío es necesario una cámara, especialmente construida, capaz de resistir presiones externas hasta de una atmósfera. Cabe indicar que en nuestro país, técnicamente, no es posible instalar una cámara de esas, ya que, estas deben estar instaladas en los países de donde procede el algodón a importarse.

La fumigación en vacío, consiste en sacar de la cámara todo el aire que contiene, y vaciar en ella el fumigante (Bromuro de Metilo); el tratamiento dura de 1.5 a 4 horas, pasado ese lapso de tiempo se expulsa el fumigante y se hace entrar aire, se repite la operación hasta que se considere que no existe peligro al abrir la cámara y retirar el algodón.

Hemos creído conveniente realizar esta explicación, a fin de que el lector pueda entender los motivos por los cuales el Poder Ejecutivo promulga la R.M. 210-91-AG.

Los problemas (para los industriales textiles) se inician cuando el Ministerio de Agricultura publica la Resolución Ministerial N° 359-91-AG (Ver antecedente N°6), en la que se modifican los requisitos exigidos que se exigen en el Anexo II de la R.M. 210-91-AG, indicando que toda importación de algodón en fibra, cualquiera sea su procedencia, será sometida al tratamiento en cámaras al vacío, previo al momento del embarque.

De esta manera, el error cometido en la R.M. 210-91-AG (en el sentido de que no incluye en el Anexo II, la fumigación en cámara al vacío del algodón, proveniente de países que sí tienen el Pseudo Mexicano), es aumentando en la R.M. 359-91-AG, en esta Resolución, se exige el tratamiento en Cámaras al Vacío del algodón importado, aunque el país del cual proceda no tenga la plaga del Pseudo, lo que aumenta el precio del algodón importado ya que hoy que incluir en él el costo de fumigación al vacío.

Se debe señalar, que la R.M. 359-91-AG, vulnera los artículos 2° inciso 12, 115, 117 y 131 de la Constitución, en lo que respecta a la libertad de comercio, a la libre iniciativa privada, a la libertad de comercio exterior y de industria respectivamente. Asimismo, contraviene al D.S. 009-91-AG, y a los Decretos Legislativos 668 y 682 (Ver antecedente 8 y 9).

Es así, que frente a sus derechos constitucionales violados, los Industriales textiles tienen el camino expedito para acudir al Poder Judicial.

No obstante esto, y por los motivos ya expuestos, los textiles nacionales plantearon inadecuadamente su Demanda de Amparo, pese a esto, es admitida y declarada Fundada en Primera Instancia.

Con un mes después de la dación de la Resolución de marzo, el Ministerio de Agricultura corrigió el error cometido publicando la Resolución Ministerial N° 0422-91-AG (Ver antecedente N° 7).

En ella, se modifican los requisitos exigidos para la importación de fibra de algodón a que se refiere R.M. 210-91-AG y deroga tácitamente la R.M. 359-91-AG, exigiendo la fumigación en cámaras al vacío a las importaciones de fibra de algodón proveniente de los países que tengan como plaga al Pseudo Mexicano. Además, se declara, que las importaciones de fibra de algodón procedentes de los países que no tienen la plaga del Pseudo, sólo se les exigirá la fumigación a presión atmosférica (sin cámara al vacío).

Suñentamos la derogación de la R.M. 359-91-AG, en virtud al artículo 1 del Título Preliminar del Código Civil, ya que la R.M. 0422-91-AG, regula íntegramente la materia contenida en la R.M. 359-91-AG.

De esta manera, la amenaza de violación de derechos constitucionales contemplada en la R.M. 359 quedó sin efecto, razón por la cual, habiendo cesado la violación o amenaza y no pudiendo ningún funcionario público poder aplicarla; y de acuerdo al artículo 6º inciso 1º (21) de la Ley de Habeas Corpus y Amparo, la demanda interpuesta debe ser declarada improcedente. Más aún, habiendo los industriales textiles obtenido una medida cautelar en la cual se suspenden los efectos de la R.M. 359-91-AG, ésta debe ser revocada teniendo en cuenta que una característica importante de las medidas cautelares, es su reversibilidad, puesto que, en vista a los nuevos hechos surgidos, la medida cautelar decretada debe variarse por no existir ya la norma que fué inaplicada.

Citas

(20) Ochoa - Ceballos: *Ceballos hueco que cubre la semilla de un fruto copulador.*

(21) Ley 23506, Artículo 6to.º No proceden las acciones de amparo:

1) En caso de haber cesado la violación o la amenaza de violación de un derecho constitucional, o si la violación se ha convertido en irrevocable.

CONCLUSIONES

- 1.- La Resolución Ministerial 359-91-AG, atenta contra derechos constitucionales.
- 2.- La Resolución Ministerial 0422-91-AG, deroga a la R.M. 359-91-AG.
- 3.- Es necesaria la Fumigación en Cámaras al Vacío, del algodón importado de los países que sí tengan como plaga al Picudo Mexicano.
- 4.- Los países afectados por dicha plaga son: Estados Unidos, México, todos los Países de América Central, Venezuela, Colombia, Brasil, Paraguay, Cuba, República Dominicana y Haití.
- 5.- De acuerdo al artículo 3º de la Ley 23506, concordado con el artículo 5º de la Ley 25396, sólo procede el amparo en contra de actos basados en normas inconstitucionales.
- 6.- No proceden las demandas de amparo en contra de normas jurídicas y menos que se otorguen medidas cautelares en tal sentido.
- 7.- La Demanda de Amparo, planteada por las doce empresas textiles, debe ser declarada, por la instancia superior, improcedente, en virtud a lo establecido por los artículos 3º y 6º inciso 1º de la Ley 23506, concordada con el artículo 5º de la Ley 25396.

