



*"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"*

**INFORME LEGAL N° 261-2018-MINAGRI-SG/OGAJ**



- A :** WILLIAM A. ARTEAGA DONAYRE  
Viceministro del Despacho Viceministerial de Políticas Agrarias
- DE :** STEVEN RODRÍGUEZ BENDEZÚ  
Director General (e)  
Oficina General de Asesoría Jurídica
- ASUNTO :** Pedido de opinión con relación al Proyecto de Ley N° 2085/2017-CR "Ley que modifica el artículo 31 de la Ley N° 29571, del Código de Protección y Defensa del Consumidor y promueve la correcta información a los consumidores respecto a los alimentos consistentes en carnes, pescados y mariscos".
- REF. :** Oficio N° 806-2017-2018/CODECO-CR.
- FECHA :** 27 DIC. 2018

Es grato dirigirme a usted en relación al documento de la referencia, a fin de emitir la opinión legal requerida con relación al Proyecto de Ley detallado en el asunto.

**1. ANTECEDENTES:**

- 1.1 Mediante Oficio N° 806-2017-2018/CODECO-CR ingresado el 12 de marzo de 2018, el Presidente de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos del Congreso de la República, señor Miguel Antonio Castro Grandez, solicita al Servicio Nacional de Sanidad Agraria - SENASA, emitir opinión con relación al Proyecto de Ley N° 2085/2017-CR "Ley que modifica el artículo 31 de la Ley N° 29571, del Código de Protección y Defensa del Consumidor y promueve la correcta información a los consumidores respecto a los alimentos consistentes en carnes, pescados y mariscos".
- 1.2 Con Oficio N° 0066-2018-MINAGRI-SENASA ingresado el 09 de abril de 2018, el SENASA remite al Despacho Viceministerial de Políticas Agrarias el Informe N° 0009-2018-MINAGRI-SENASA-DIAIA-JCARRASCO, elaborado por la Dirección de Insumos Agropecuarios e Inocuidad Agroalimentaria, a través del cual emite opinión con relación al Proyecto de Ley N° 2085/2017-CR, formulando observaciones al mismo.
- 1.3 Mediante Hoja de Ruta de fecha 09 de abril de 2018 se deriva dicha opinión a ésta Oficina General, a efectos de elaborar el Informe correspondiente.

**2. BASE LEGAL:**

- 2.1 Constitución Política del Perú.
- 2.2 Reglamento del Congreso de la República.
- 2.3 Decreto Legislativo N° 997, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura y Riego, modificada por la Ley N° 30048.
- 2.4 Decreto Supremo N° 008-2014-MINAGRI, aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura y Riego y sus modificatorias.





“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

### 3. ANÁLISIS:

- 3.1 De la revisión efectuada al Proyecto de Ley N° 2085/2017-CR, se advierte que éste cuenta con un artículo único y con una única Disposición Complementaria Final, conforme al siguiente texto:

**“Artículo 31.- Calidad de los alimentos**

*Los proveedores que alegan algún aspecto de calidad de sus productos, sea mediante el uso de frases, expresiones o imágenes, deben estar en condiciones de probarlo, de conformidad con lo dispuesto en el presente Código y la normativa vigente. Código de Protección y Defensa del Consumidor<sup>1</sup>. Para los efectos de aplicación del presente artículo, se entiende por calidad al conjunto de características de un producto que le confiere la aptitud para satisfacer las necesidades establecidas y las implícitas.*

**Los proveedores que ofrezcan alimentos consistentes en carnes, pescados y mariscos, deben indicar la calidad de frescos, congelados o descongelados, de conformidad a la legislación en la materia o en su defecto a lo establecido en el Codex Alimentarius. Su exhibición en un establecimiento comercial, debe indicar de forma clara, comprensible, veraz y accesible, su condición de frescos, congelados o descongelados, en concordancia con lo dispuesto en el presente Código y en la legislación de la materia.**

#### DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

**Única.** - La Vulneración a la presente disposición constituye una infracción administrativa sancionable por el INDECOPI u organismo regulador competente en cada mercado, de acuerdo a las disposiciones propias de las normas que lo rigen”.

- 3.1 Al respecto, se debe tener en cuenta que el Ministerio de Agricultura y Riego, conforme al artículo 4 del Decreto Legislativo N° 997, que aprueba su Ley de Organización y Funciones, modificado por Ley N° 30048, tiene dentro de su ámbito de competencia, entre otros, la sanidad, investigación, extensión, transferencia de tecnología y otros servicios vinculados a la actividad agraria.

En ese sentido, cabe precisar que de conformidad con el artículo 14 del Decreto Legislativo N° 997, el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA), es un organismo público adscrito al Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI); el mismo que conforme al artículo 16 del Decreto Legislativo N° 1062, que aprueba la Ley de Inocuidad de Alimentos, es la Autoridad Nacional en Sanidad Agraria y tiene competencia exclusiva en el aspecto técnico, normativo y de vigilancia en materia de inocuidad de los alimentos agropecuarios de producción y procesamiento primario destinados al consumo humano y piensos, de producción nacional o extranjera, teniendo dentro de las funciones establecidas en el artículo 17 de la referida Ley, el Promover y facilitar la implementación y ejecución de un sistema de aseguramiento de la calidad sanitaria basado en análisis de peligros y control de puntos críticos y sus prerrequisitos, con la finalidad de asegurar productos inocuos y fomentar la competitividad de la agricultura nacional.

Disposiciones de las cuales se advierte que el SENASA, como organismo público adscrito al MINAGRI, no tiene competencia respecto al objeto del proyecto normativo bajo análisis, referido a la “calidad de los alimentos”; razón por la cual el presente informe se desarrollará en el marco de la competencia vinculada a la sanidad e inocuidad de los productos derivados de la actividad agropecuaria.

- 3.2 En el marco de la competencia antes señalada el SENASA mediante Oficio N° 0066-2018-MINAGRI-SENASA, remite al Despacho Viceministerial de Políticas Agrarias el Informe N° 0009-2018-MINAGRI-SENASA-DIAIA-JCARRASCO, elaborado por la Dirección de Insumos Agropecuarios e Inocuidad Agroalimentaria, a través del cual emite opinión con relación al

<sup>1</sup> Tener en cuenta que el texto subrayado no se ajusta al texto del artículo 31 de la Ley N° 29571.





*"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"*  
*"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"*

Proyecto de Ley N° 2085/2017-CR, formulando observaciones al mismo, conforme al detalle siguiente:

- Señala que la afirmación realizada en la Exposición de Motivos que acompaña la propuesta legislativa, relativa a que *"la carne fresca por su sola condición es la que va a lograr precios más altos que la carne congelada, porque los productos frescos son cortes primarios"*, no es correcta; debido a que tanto lo fresco (refrigerado) como lo congelado pueden ser productos primarios sin distinción, debido a que el carácter primario corresponde a un alimento no transformado, dentro de los cuales tanto la carne refrigerada como congelada aplican.
- De acuerdo a lo establecido por la FAO, en su estudio *"Garantía de la inocuidad y calidad de los alimentos"*, los términos inocuidad de los alimentos y calidad de los alimentos pueden inducir a engaño; cuando se habla de inocuidad de los alimentos se hace referencia a todos los riesgos, sean crónicos o agudos, que pueden hacer que los alimentos sean nocivos para la salud del consumidor, tratándose de un objetivo que no es negociable. El concepto de calidad abarca todos los demás atributos que influyen en el valor de un producto para el consumidor englobando por tanto atributos negativos, estado de descomposición, contaminación son suciedad, decoloración y olores desagradables; así como atributos positivos como origen, aroma, color, textura y métodos de elaboración de los alimentos.
- Asimismo, el Código de Prácticas de Higiene para la Carne del Codex Alimentarius, define a la carne fresca como *"Carne que, aparte de haber sido refrigerada, no ha recibido, a los efectos de su conservación, otro tratamiento que el envasado protector y que conserva sus características naturales"*; señalando respecto a la carne cruda que cuando ésta se descongela para su ulterior elaboración, los controles de la higiene deberán ser tales que la descongelación no dé lugar a la proliferación de microorganismos o a la formación de toxinas que puedan constituir un riesgo para la salud humana, controles que deben incluir un drenaje adecuado para la evacuación de líquidos.
- En adición a ello, señala que el Servicio de Inspección e Inocuidad Alimentaria (FSIS) del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA), establece que los alimentos almacenados constantemente a 0°F (-17.8°C) siempre estarán inocuos; señalando el Codex Alimentarius que los alimentos congelados rápidamente deberían ofrecerse a la venta en armarios con temperatura -18°C no siendo en ningún caso la temperatura mayor a -12°C.
- En virtud a las consideraciones expuestas y existiendo consenso internacional respecto a que la inocuidad de las carnes es la que debe primar en la protección del consumidor, independientemente que se traten de alimentos refrigerados o congelados; opinan que la información que contenga el etiquetado de dichos productos, más que señalar que se trata de un producto fresco, congelado o descongelado, debe especificar condiciones que permitan al consumidor mantener la inocuidad de las carnes que se adquieran en los puntos de venta; lo cual prima sobre la calidad que pueda tener un alimento.

3.3 En adición a lo expuesto por la Autoridad Nacional en Sanidad Agraria con relación a la calidad de las carnes contemplada en la propuesta legislativa bajo análisis; se debe tener en cuenta que respecto a los productos tales como pecados y mariscos es el Ministerio de la Producción la autoridad competente para emitir opinión sobre el particular; en virtud a lo señalado en el artículo 3 del decreto Legislativo N° 1047, el cual establece que: *"El Ministerio de la Producción es competente en pesquería, acuicultura, industria, micro y pequeña empresa, comercio interno, promoción y desarrollo de cooperativas. Es competente de manera exclusiva en materia de ordenamiento pesquero y acuícola, pesquería industrial, Acuicultura de Mediana y Gran Empresa (AMYGE), normalización industrial y ordenamiento*





“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

de productos fiscalizados. Es competente de manera compartida con los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, según corresponda, en materia de pesquería artesanal, Acuicultura de Micro y Pequeña Empresa (AMYPE) y Acuicultura de Recursos Limitados (AREL), promoción de la industria y comercio interno en el ámbito de su jurisdicción”.

- 3.4 Asimismo, se debe tener en cuenta que el artículo 65<sup>2</sup> de la Constitución Política del Perú establece no solo el deber del Estado de defender el interés de los consumidores y usuarios, garantizando el derecho a la información sobre los bienes y servicios que se encuentran a su disposición en el mercado; sino también el deber de velar de manera particular por la salud y la seguridad de la población.

Disposición de la cual se advierte que si bien existe el deber del Estado de proteger el derecho a la información por parte de los consumidores, éste obedece al espíritu de protección de derechos constitucionalmente protegidos como la salud de la población; el mismo que constituye un derecho fundamental conforme a lo señalado por la Organización Mundial de la Salud<sup>3</sup>.

Al respecto cabe señalar que el artículo 44<sup>4</sup> de la Constitución Política del Perú, establece que es deber primordial del Estado garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general.

En virtud a ello, se considera que la propuesta legislativa únicamente protege el derecho a la información de los consumidores, sin contemplar la finalidad última del mismo, como lo es el derecho a la salud de los consumidores; el cual se protege con información respecto a la inocuidad de los alimentos y no únicamente con información respecto a la calidad de los mismos.

- 3.5 Con relación a la Única Disposición Complementaria Final del Proyecto de Ley N° 2085/2017-CR se debe tener en cuenta que ésta dispone que “La vulneración a la presente disposición constituye infracción administrativa sancionable (...)”; sin considerar que la conducta que acarrearía la comisión de una infracción administrativa es la vulneración de lo establecido en el artículo único de dicha Ley; aspecto que debe ser subsanado.
- 3.6 Por otro lado, de la revisión efectuada a la Exposición de Motivos que acompaña la propuesta legislativa bajo análisis, se advierte que ésta no sustenta con suficientes argumentos técnicos y jurídicos cómo la modificatoria propuesta coadyuvará a la protección del derecho a la información y a la salud de los consumidores; aspecto que no se adecua a lo establecido en el artículo 2 del Reglamento de la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, según el cual “La exposición de motivos consiste en la fundamentación jurídica de la necesidad de la propuesta normativa, con una explicación de los aspectos más relevantes”.

<sup>2</sup> Artículo 65.-El Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios. Para tal efecto garantiza el derecho a la información sobre los bienes y servicios que se encuentran a su disposición en el mercado. Asimismo vela, en particular, por la salud y la seguridad de la población.

<sup>3</sup> Extraído de <https://www.who.int/mediacentre/news/statements/fundamental-human-right/es/>

<sup>4</sup> Artículo 44.- Son deberes primordiales del Estado: defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación. Asimismo, es deber del Estado establecer y ejecutar la política de fronteras y promover la integración, particularmente latinoamericana, así como el desarrollo y la cohesión de las zonas fronterizas, en concordancia con la política exterior.





*"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"*  
*"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"*

y un resumen de los antecedentes que correspondan y, de ser el caso, de la legislación comparada y doctrina que se ha utilizado para su elaboración".

**4. CONCLUSIÓN:**

Por las consideraciones expuestas, esta Oficina General de Asesoría Jurídica considera que el Proyecto de Ley N° 2085/2017-CR "Ley que modifica el artículo 31 de la Ley N° 29571, del Código de Protección y Defensa del Consumidor y promueve la correcta información a los consumidores respecto a los alimentos consistentes en carnes, pescados y mariscos", debe considerar las observaciones formuladas en el presente Informe a efectos de obtener su viabilidad.

**5. RECOMENDACIÓN:**

Se recomienda remitir el presente Informe a Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos del Congreso de la República, en respuesta al pedido de opinión efectuado con Oficio N° 806-2017-2018/CODECO-CR.

Atentamente,



STEVEN E. RODRÍGUEZ BÉNEDEZ  
Director General (e)  
Oficina General de Asesoría Jurídica

Adj.:  
Informe N° 0009-2018-MINAGRI-SENASA-DIAIA-JCARRASCO  
Fs 13

CUT: 13056-2018