San José, 07 de setiembre de 2021
DAJ-MINAE-0354-2021

Expediente: 21-016578-0007-CO
Proceso: Recurso de Amparo
Recurrente: Catalina Crespo Sancho
Recurrido: Ministerio de Ambiente y Energía y Otros.

Señores y señoras
Magistradas/os de la Sala Constitucional
Corte Suprema de Justicia

Estimadas señoras y señores,

El suscrito, Rolando Alberto Castro Córdoba, mayor, casado una vez, abogado, vecino de San José y portador de la cédula número 1-0746-0896 en mi condición de Ministro a.i. del Ministerio de Ambiente y Energía; con el debido respeto a su autoridad me presento en tiempo y forma a rendir el informe solicitado mediante resolución de las veinte horas cincuenta y ocho minutos del treinta y uno de agosto de dos mil veintiuno, notificada mediante correo electrónico el 01 de setiembre de dos mil veintiuno, sobre el cual me refiero a continuación:

I. SOBRE LOS HECHOS ALEGADOS POR LA RECURRENTE EN EL RECURSO DE AMPARO.

Los hechos alegados por la recurrente en el recurso de amparo son los siguientes:

> *"Explica que el 21 de abril de 2021, se recibió en su despacho la denuncia que planteó el señor Juan Bautista Alvarado Barrantes, presidente de la Cámara Nacional de Fomento de la Apicultura, ante el MAG, el Ministerio de Salud y el MINAE, la cual versa sobre la formal solicitud de prohibición total y definitiva de la importación, exportación, fabricación, formulación, almacenamiento, distribución, transporte, reempaque, reenvasado, anuncio, manipulación, mezcla, venta, empleo y la cancelación del registro, de todos los productos formulados que contengan como ingrediente activo Fipronil. Señala que en dicha denuncia se argumentó que el uso del Fipronil, que es un insecticida autorizado para uso agrícola, ha ocasionado en el país la muerte masiva de abejas, cuya función como polinizadores es esencial, tanto en los ecosistemas naturales como en la actividad agrícola. Al respecto, refiere que la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), ha señalado que el declive mundial en las poblaciones de abejas supone una seria amenaza para una gran variedad de plantas críticas para el ser humano y los medios de vida. Asimismo, las abejas prestan el importante servicio de asegurar la polinización y, de este modo, la reproducción de muchas plantas silvestres y cultivadas, lo que es crucial para la producción de alimentos, los medios de vida*

humanos y la biodiversidad. Además, ha indicado que la polinización beneficia la nutrición humana, ya que no sólo permite la producción una gran cantidad de frutas, nueces y semillas, sino que también una mayor variedad y una mejor calidad. Resalta que la Defensoría de los Habitantes le solicitó al MAG, al Ministerio de Salud y al MINAE, como los entes competentes para el registro y autorización de uso de los agroquímicos, que rindieran, cada uno, un informe acerca de las acciones realizadas para atender la denuncia y solicitud presentada por el interesado. Agrega que al analizar los informes aportados la Defensoría de los Habitantes interpone el presente amparo, motivado en lo siguiente (…)"

Procediendo a detallar 17 razones técnicas sobre el fipronil, e indicando además;

"*(…) 18. En Costa Rica, existen 6 registros de ingredientes activos grado técnico (IAGTs) y productos formulados del fipronil: 3 registros para exportación y 3 registros para uso nacional, cuya fecha de vencimiento está expirada. Asimismo, existen 12 registros de productos formulados, 7 para exportación y 5 para uso nacional. 19. De acuerdo con el sistema de información de DIGECA, no consta que el MINAE haya emitido algún respaldo técnico que avale los registros de IAGTs y productos formulados del Fipronil. 20. La molécula de fipronil no sólo se encuentra registrada para uso agrícola, sino también para el control de pulgas y garrapatas en mascotas y en un menor número para especies de animales productivos. Asimismo, existen productos que contienen en su formulación el principio activo fipronil, registrados en la Dirección de Medicamentos Veterinarios del Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA) y que se comercializan en Costa Rica, para uso médico veterinario como antiparasitario externo de amplio espectro. 21. El informe de la DIGECA, concluye solicitando a las autoridades nacionales con competencia,tomar las medidas urgentes y necesarias para resguardar los siguientes bienes constitucionales: la salud humana, la biodiversidad y el ambiente en Costa Rica, del uso de agroquímicos que contengan fipronil, y recomienda la cancelación de los registros de productos que contienen fipronil y la prohibición del uso a nivel nacional. 22. Ante la mencionada denuncia y solicitud del señor Juan Bautista Alvarado Barrantes, la señora Andrea Meza Murillo, ministra de Ambiente y Energía, mediante oficio No. DM-0374-2021 del 29 de abril de 2021, dirigido al ministro de Salud, Daniel Salas, y al ministro de Agricultura y Ganadería, Renato Alvarado, afirmó que se requiere tomar medidas urgentes y necesarias según las competencias de cada ministerio, para resguardar los derechos constitucionales de la salud humana, la biodiversidad y el ambiente en Costa Rica ante el uso de agroquímicos que contengan fipronil. 23. La ministra de Ambiente y Energía le solicitó a los ministros de Salud y de Agricultura y Ganadería, conformar de forma urgente un grupo de trabajo técnico para proceder con la regulación normativa del fipronil al más corto plazo. 24. A lo interno del MINAE, y con el aporte del Consejo Nacional Ambiental, se conformó un grupo de trabajo interinstitucional para la preparación de documentos técnicos y directrices orientados a respaldar técnicamente las decisiones sobre la regulación del uso de agroquímicos que contengan fipronil. 25. El ministro de Agricultura y Ganadería, informó a la Defensoría de los Habitantes, mediante el Oficio No. DM-MAG-553-2021 del 7 de junio de 2021, que el Servicio Nacional de Salud Animal y el Servicio Fitosanitario del Estado están realizando un análisis coordinado interinstitucionalmente, para que una vez que se tenga el resultado, conjuntamente se adopten las acciones que correspondan en aras del bienestar de la salud pública veterinaria. 26. El ministro*

de Salud, mediante oficio No. MS-DM-4668-2021 del 9 de junio de 2021, informó a la Defensoría de los Habitantes que el ministerio avanzó en la solicitud de criterios a los equipos técnicos correspondientes, de cara a la conformación de la comisión mencionada en el oficio del MINAE (DM-0374-2021), en la cual la Dirección de Protección Radiológica y Salud Ambiental tendrá una participación activa y designó un representante. Con base en lo anterior, considera que es urgente que los ministerios competentes prohíban el uso del fipronil y cancelen los registros existentes de este producto, por cuanto se ha demostrado que el fipronil ha sido responsable de la muerte masiva de abejas en nuestro país, así como por el riesgo que representa y los efectos que tiene sobre la salud humana, la biodiversidad y el ambiente; asimismo, estima que se debe actuar con la mayor celeridad para acatar la recomendación urgente del MINAE para la prohibición del uso del ingrediente activo grado técnico fipronil y de los productos formulados que contengan fipronil, pues de lo contrario se seguiría vulnerando el artículo 50 de la Constitución Política, así como el derecho a la salud, que se deriva del derecho a la vida establecido en el artículo 21 Constitucional."

II. RESPUESTA A LOS HECHOS ALEGADOS:

Por parte del Ministerio de Ambiente y Energía, la Dirección de Gestión de Calidad Ambiental (DIGECA) es la dependencia técnica que ha participado en el proceso de elaboración del decreto señalado por la recurrente. En razón de lo cual previo a la rendición del presente informe se solicitó a dicha dependencia comunicar sobre los hechos señalados por la recurrente y mediante oficio DIGECA-520-2021, de fecha 06 de setiembre de 2021 dicha dependencia se manifiesta al respecto.

SOBRE EL FIPRONIL

El fipronil es un insecticida de contacto y estomacal de amplio espectro, lo que quiere decir que tiene efecto sobre distintos tipos de insectos, como hormigas, escarabajos, cucarachas, pulgas, termitas, trips y otros. Por esta razón, existen productos de uso doméstico, veterinario y agrícola cuya formulación tiene este ingrediente activo. Con respecto al uso agrícola según la información disponible en el sitio de INSUMOSYS del SFE1, en Costa Rica se encuentran registrados: seis IAGTs, donde tres son para exportación y tres para uso nacional, cuya fecha de vencimiento está expirada y doce productos formulados, dentro de los cuales, siete son para exportación y cinco son de uso nacional. Dentro de los cultivos que se encuentra autorizado su uso están: algodón, caña india, café, chile dulce, cítricos, palma aceitera, piña, plantas ornamentales y frutales. Lo anterior se puede constatar en la página oficial del SFE.

POSICIÓN DEL MINAE SOBRE LOS ARGUMENTOS SELAÑADOS POR LA RECURRENTE:

De parte de MINAE, se comparten los argumentos planteados por la recurrente en los motivos del recurso interpuesto. La actividad de polinización de las plantas es una

función vital para los ecosistemas, así como para la propia humanidad, la cual es llevada a cabo por insectos silvestres y abejas de producción apícola. Dentro de los factores que pueden afectar las poblaciones de insectos polinizadores se ha identificado el uso de algunos plaguicidas, tal como fue descrito en el ***"Informe sobre impactos de los neonicotinoides y el fipronil a la biodiversidad y los recursos naturales"*** elaborado por SINAC-MINAE como parte del trabajo realizado con el Consejo Nacional Ambiental a inicios del año 2021 y que fueron entregados a la Ministra de Ambiente y Energía. (El citado documento se adjunta como prueba)

Las abejas (Apis mellifera) se utilizan como especie indicadora para evaluar los efectos de los plaguicidas en el grupo taxonómico de los insectos y por lo tanto es de lo que se obtiene mayor información. Los riesgos asociados al uso de plaguicidas deben ser analizados a partir de una evaluación de riesgo ambiental como parte del proceso de registro, previo a la autorización del uso, tal como lo señala la FAO/OMS en el Código Internacional de Conducta para la Gestión de Plaguicidas: ***"los gobiernos deberían llevar a cabo evaluaciones de riesgos y adoptar decisiones de gestión de riesgos basadas en todos los datos e informaciones disponibles pertinentes, como parte del proceso de registro de los plaguicidas"*** y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), cuyo lema es ***"Mejores políticas para una vida mejor".*** De acuerdo con múltiples recomendaciones de la OCDE los países miembros deben evaluar el riesgo de uso de las sustancias químicas, incluyendo los plaguicidas.

Por su parte, la Contraloría General de la República, en el INFORME No. FOE-AM-19/2004 indicó ***que "Se determinó que el proceso de registro de un plaguicida no se lleva a cabo mediante una evaluación integral de los efectos que pueden tener estas sustancias sobre el ambiente y la salud de las personas, lo que se lograría tomando en cuenta las propiedades de la sustancia activa del plaguicida y su comportamiento de acuerdo con el uso agronómico aprobado"***. Así también: ***"Otro aspecto de vital relevancia es que en dicha evaluación no se analizan los efectos ambientales derivados del uso de los plaguicidas. Según lo señalado por el Ministerio de Salud, por regla general no se realiza ninguna investigación sobre impacto ambiental derivado del uso de plaguicidas. Indica que el Ministerio del Ambiente y Energía debería participar en la definición de los requerimientos para la valoración de riesgo ambiental por el uso de agroquímicos, en especial de los riesgos a la biodiversidad".***

Sobre este tema, la Contraloría General de la República dispuso al Presidente de la República: ***"Nombrar de inmediato una comisión interventora interministerial ad hoc para que proceda a la revisión de todos los expedientes de registro de plaguicidas actualmente vigentes y las anotaciones marginales realizadas, a fin de determinar si tales actuaciones fueron realizadas respetando las normas, condiciones y requisitos exigidos por la legislación y la técnica. Dicha comisión, de la cual no podrán ser parte las personas que se vieron***

involucradas en la aprobación de tales registros y anotaciones, deberá tomar en cuenta lo siguiente:

> ***i. Conforme se vayan determinado los registros que se hayan otorgado con incumplimiento de la normativa vigente, se debe restablecer la situación conforme a derecho. Para ello, los registros en esa condición se deberán comunicar al Ministerio de Agricultura y Ganadería con el fin de que se inicie el procedimiento pertinente respecto de las nulidades absolutas que se hubieren presentado, ya sea por medio del proceso de lesividad o por el previsto en el artículo 173 de la Ley General de la Administración Pública, cuando éstas sean evidentes y manifiestas. La comisión deberá tener en cuenta que se apartan del ordenamiento jurídico aquellos registros que se otorgaron basándose en información correspondiente a otro producto previamente registrado, sin que se realizara un examen de equivalencia de conformidad con las disposiciones internacionales en la materia.***
>
> ***Igualmente se deben tener como fuera del ordenamiento jurídico aquellos registros en los cuales no se hubiere dado cabal cumplimiento de la normativa constitucional, internacional y nacional que regula el proceso de registro de estas sustancias, dejándose de realizar o requerir los análisis técnico-científicos, datos o información necesaria para evaluar su calidad y los riesgos que representan para la salud y el ambiente; como son los perfiles de impurezas, los análisis de impurezas de importancia toxicológica o el cumplimiento de determinadas especificaciones técnicas establecidas por la FAO, la OMS y el propio Ministerio de Salud".***

Sin embargo, con respecto a los productos registrados que contienen fipronil y muchos otros (registros otorgados con una normativa diferente al Decreto Ejecutivo N° 33495 MAG-S-MINAE-MEIC "Reglamento sobre Registro, Uso y Control de Plaguicidas Sintéticos Formulados, Ingrediente Activo Grado Técnico, Coadyuvantes y Sustancias Afines de Uso Agrícola"), no consta que el MINAE haya emitido ningún respaldo técnico que avale dichos registros a pesar de lo externado por la Contraloría General de la República en su informe del año 2004, por el contrario, existe preocupación por la peligrosidad ambiental y por ende los efectos ambientales inaceptables que pueden estar ocurriendo actualmente por el uso de productos, en el caso concreto a base de fipronil, tal como fue indicado en el **"Informe de Mortalidad de abejas 2021"** elaborado por DIGECA-MINAE (se adjunta documento como prueba al presente informe). En este informe se realizó una evaluación de riesgo para las abejas, debido a la preocupación por los eventos de mortalidad de estos organismos evidenciada durante el año 2020. Esta evaluación consideró la dosis más baja y la más alta autorizada en cultivos agrícolas y se concluyó que el riesgo es inaceptable para estos organismos según los usos autorizados. Así mismo, los datos ecotoxicológicos de fipronil generan preocupación hacia otros organismos del ecosistema por cuanto se considera altamente tóxico para aves, peces, invertebrados acuáticos y muy altamente tóxico para algas. Además, es moderadamente persistente

en suelo y en sistemas de agua/sedimento, y cuando se degrada produce otros metabolitos que sí son persistentes.

SOBRE EL LA PARTICIPACIÓN DEL MINAE EN EL PROCESO DE REGULACIÓN NORMATIVA DEL FIPRONIL SEÑALADO POR LA RECURRENTE.

En atención a lo antes señalado y los informes técnicos elaborados por SINAC/DIGECA, la Ministra de Ambiente y Energía, mediante oficio DM- 0374-2021 (aportado como prueba) solicitó a los ministros de Salud y de Agricultura y Ganadería, conformar de forma urgente un grupo de trabajo técnico para proceder con la regulación normativa del fipronil al más corto plazo.

El 14 de julio del año en curso, se conformó un grupo de trabajo con integrantes de las siguientes instituciones: MINAE, Ministerio de Salud, Servicio Fitosanitario del Estado (SFE) y Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA), bajo la coordinación de la Dirección de Gestión de Calidad Ambiental. El grupo inició el trabajo de análisis del fipronil tomando como base los documentos entregados por el Consejo Nacional Ambiental a la señora Ministra de Ambiente.

A la fecha se han realizado tres reuniones de trabajo, siendo la última el pasado 1 de setiembre; por lo que se adjunta únicamente las minutas de las dos primeras reuniones con algunas firmas aun faltantes.

En estas reuniones se ha planteado la necesidad de que todos los miembros revisen los documentos disponibles y emitan sus comentarios para identificar otro tipo de información necesaria para realizar el análisis integral sobre los diferentes usos del fipronil. Con base en esto, los representantes de Ministerio de Salud y del Servicio Fitosanitario del Estado han entregado los informes que habían elaborado al respecto, de previo a conformar el grupo de trabajo. Así también, se ha solicitado a los representantes de Ministerio de Salud, Servicio Fitosanitario del Estado (SFE) y Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA) que presenten los informes que respalden los criterios técnicos según las competencias legales de cada autoridad. Como acuerdo de la última reunión, estos informes deben ser entregados entre el 10 y el 17 de setiembre de 2021.

No obstante, es importante señalar lo indicado por DIGECA en el oficio DIGECA-520-2021, quienes asisten a las reuniones indicadas, que la posición que manifestaron representantes de SENASA es que el Ministro de Agricultura y Ganadería (MAG) indicó que como autoridad nacional competente del registros de agroquímicos a nivel nacional elaborarían por su cuenta un decreto para regular el Fipronil y presentarían una propuesta más madura y analizada, por lo que hasta que eso ocurriera, SENASA podría empezar a manifestar y compartir una propuesta con los compañeros de otros ministerios.

De acuerdo a lo anterior, en la última reunión (cuya minuta aún no ha sido aprobada), los representantes de SENASA realizaron una presentación de una propuesta de decreto de regulación de los usos de fipronil autorizados por SENASA y SFE. En principio, el texto indica que sería firmado únicamente por el MAG. Como acuerdo de la reunión, SENASA entregaría el documento el 2 de setiembre de 2021.

Al respecto, y en concordancia con la posición de las representantes de DIGECA-MINAE, se manifiesta que es interés del MINAE conocer la propuesta y realizar los ajustes necesarios para que sea una regulación que agrupe los criterios de los tres ministerios dentro del grupo de trabajo e incluya las firmas de los tres ministros.

De igual manera, se secunda la preocupación de DIGECA en relación a que se afirme que, los efectos ocasionados a las abejas sean consecuencia del mal uso del fipronil y no por los usos autorizados, cuando ya el ***"Informe de Mortalidad de abejas 2021"*** elaborado por dicha dirección de MINAE demostró con una evaluación de riesgo que los usos agrícolas que están autorizados en los registros actuales, representan riesgos inaceptables para las abejas, tanto para la dosis más alta como para la más baja. También, se resaltó que otros organismos silvestres, diferentes a las abejas productoras de miel, pueden estar expuestos a las aplicaciones agrícolas de estos productos y que la venta bajo receta profesional resulta una medida insuficiente para garantizar su protección.

Con base en todo lo anterior, se apoya la posición técnica y científica de DIGECA en cuanto a los alegatos técnicos y jurídicos consignados en el informe***: "Informe de Mortalidad de abejas 2021"*** (que se adjunta) de que se deben tomar las medidas urgentes y necesarias, para resguardar los siguientes bienes constitucionales: la salud humana, la biodiversidad y el ambiente en Costa Rica del uso de agroquímicos que contengan fipronil. Para esto, se recomienda un decreto de prohibición de esta sustancia y consecuentemente la cancelación de los registros de productos de uso agrícola que contienen fipronil registrados en el SFE. Mientras que, para los productos registrados para uso doméstico y uso veterinario, se mantiene a la espera de los informes de Ministerio de Salud y SENASA, para emitir un criterio basado en la ciencia y la técnica.

III. PRUEBAS:

1. Informe de mortalidad de Abejas de fecha marzo de 2021.
2. Informe sobre impactos de los neonicotinoides y el fipronil a la biodiversidad y los recursos naturales.
3. Oficio de la Sra. Ministra de Ambiente No. DM-037-2021.
4. Minuta de reunión Equipo Técnico Fipronil 14-07-2021
5. Minuta reunión de Equipo Técnico Fipronil 04-08-2021
6. Oficio No. DIGECA-520-2021.

IV. PETITORIA

Solicitamos respetuosamente, se declare sin lugar el recurso de amparo con respecto al Ministerio de Ambiente y Energía, de conformidad con la activa participación en el proceso de regulación del fipronil y haber dado respuesta en tiempo y forma a los hechos alegados.

V. NOTIFICACIONES

Se atenderán en el edificio central del MINAE, situado en San José, Barrio Francisco Peralta, frente a la Iglesia Templo Votivo Sagrado Corazón, sétimo piso, Dirección Jurídica y al correo electrónico: dajnotificaciones@minae.go.cr.

Atentamente,

ROLANDO CASTRO CORDOBA (FIRMA)

Firmado digitalmente por ROLANDO CASTRO CORDOBA (FIRMA)
Fecha: 2021.09.07 15:18:11 -06'00'

Rolando Castro Córdoba
Ministro a.i.
Ministerio de Ambiente y Energía

Imv