

Abejas y otros insectos polinizadores frente al uso indiscriminado de Neonicotinoides y Fipronil en Colombia. Comentarios a la sentencia del 12 de diciembre de 2019 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca

Luis Domingo Gómez Maldonado

Docente investigador

Facultad de Derecho Universidad Santo Tomás, Bogotá D.C., Colombia

ORCID: 0000-0002-7579-9019



Recepción: Mayo 2021

Aceptación: Mayo 2021

Cita recomendada. GÓMEZ MALDONADO, L.D., Abejas y otros insectos polinizadores frente al uso indiscriminado de Neonicotinoides y Fipronil en Colombia. Comentarios a la sentencia del 12 de diciembre de 2019 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, dA. Derecho Animal (Forum of Animal Law Studies) 12/2 (2021). - DOI <https://doi.org/10.5565/rev/da.575>

Resumen

La muerte masiva de abejas y otros insectos polinizadores por el uso indiscriminado de las moléculas clotianidina, tiametoxam, imidacloprid y fipronil en Colombia llevó a su protección mediante decisión judicial, situación que constituye un importante precedente en la defensa de especies amenazadas por el uso no controlado de este tipo de sustancias en aplicación del principio de precaución.

Palabras clave: abejas; acción popular; fipronil; neonicotinoides; insectos polinizadores; principio de precaución.

Abstract - Bees and other pollinator insects facing the indiscriminate use of Neonicotinoids and Fipronil in Colombia. Comments on the Cundinamarcan Administrative Court ruling on 12th December 2019

The mass death of bees and other pollinator insects due to the indiscriminate use of clothianidin, thiamethoxam, imidacloprid and fipronil molecules in Colombia has led to their protection through a judicial decision. This situation constitutes an important precedent in the defence of species threatened by the uncontrolled use of these types of substances, with the application of the precautionary principle.

Keywords: bees; popular action; fipronil; neonicotinoids; pollinator insects; precautionary principle.

Sumario

1. Introducción
2. Del requisito de procedibilidad
3. Los Registros de Neonicotinoides y fipronil vigentes
4. El escrito de la demanda y las pretensiones.
5. La Sentencia del 12 de diciembre de 2019
6. Reflexiones finales

1. Introducción

Desde hace años el mundo ha venido advirtiendo la muerte masiva de abejas a causa del uso indiscriminado de insecticidas, especialmente de Neonicotinoides y Fipronil, eventos referenciados en Colombia frecuentemente por los medios de comunicación¹, la situación paulatinamente fue poniéndose en el centro de las preocupaciones de los apicultores llevándolos a múltiples acciones para llamar la atención de la comunidad en general sobre la tragedia que ocurre, incluso les permitió crear la plataforma Abejas Vivas², a través de la cual encausaron sus preocupaciones y transmitieron sus propuestas a las diferentes instancias gubernamentales sin lograr resultados tangibles. El caso fue distinto en algunos espacios de reunión donde fueron escuchados, pero sin que se tomaran medidas para regular el uso de las moléculas causantes de la pérdida acelerada de material biológico y subproductos de la colmena.

Desde hace años Colombia está catalogado por el por el Centro Mundial de Monitoreo de la Conservación del ambiente (UNEP-WCMC) como el segundo país de mayor diversidad del mundo³, las abejas son uno de sus activos biológicos más especiales y, si bien no se cuenta con un inventario preciso, se estima que existen alrededor de 1.000 especies⁴.

De acuerdo con la red nacional de datos abiertos de Colombia⁵ (en adelante SIB), de las cerca de 1.000 especies estimadas, actualmente se encuentran 333 registradas, 11 de ellas se categorizadas como amenazadas,

¹ Los reportes de los medios de comunicación se volvieron frecuentes en la década anterior, citaremos algunos ejemplos:

El Heraldo (2012): Denuncian mortandad de abejas en los Montes de María. En línea: <https://www.elheraldo.co/region/denuncian-mortandad-de-abejas-en-los-montes-de-maria-88420> [Último acceso el 14 de abril de 2021]

Eje 21 (2016): Muerte de 2.808 colmenas de abejas deja millonarias pérdidas para apicultores. En Línea: <http://www.eje21.com.co/2016/10/muerte-de-2-808-colmenas-de-abejas-deja-millonarias-perdidas-para-apicultores/> [último acceso el 14 de abril de 2021]

El Tiempo (2016): ¿Por qué se están muriendo las abejas de Guasca? En línea: <https://www.eltiempo.com/vida/ciencia/se-mueren-las-abejas-de-guasca-36937> [Último acceso el 14 de abril de 2021]

Vanguardia (2016): Denuncian la muerte de millones de abejas en Santander. En línea: <https://www.vanguardia.com/santander/comunera/denuncian-la-muerte-de-millones-de-abejas-en-santander-FGVL360027> [Último acceso el 14 de abril de 2021]

La Opinión (2018): Investigan en Córdoba muerte de más de siete millones de abejas. En línea: <https://www.laopinion.com.co/zona-verde/investigan-en-cordoba-muerte-de-mas-de-siete-millones-de-abejas> [Último acceso el 14 de abril de 2021]

El Universal (219): Muerte de 500 mil abejas disminuye producción de miel en Córdoba. En línea: <https://www.eluniversal.com.co/regional/muerte-de-500-mil-abejas-disminuye-produccion-de-miel-en-cordoba-MF777970> [Último acceso el 14 de abril de 2021]

² Su origen se encuentra descrito en su página oficial: El Colectivo abejas Vivas es un grupo amplio de personas y organizaciones interesadas en la defensa de las abejas y demás polinizadores en Colombia, nace oficialmente el 4 de febrero de 2017 para presentar a los colombianos y al mundo los problemas relacionados con la muerte de abejas y polinizadores como consecuencia del manejo indiscriminado de plaguicidas. La iniciativa surgió a partir de la preocupación de un grupo de ciudadanos dedicados a la apicultura, debido a la muerte por envenenamiento masivo de abejas en lugares como Quindío, Sucre y Cundinamarca, entre otros. En línea: <http://www.abejasvivas.org/> [Último acceso el 11 de mayo de 2021]

³ SiB Colombia (2020, abril 10) Biodiversidad en Cifras, Sistema de Información sobre Biodiversidad de Colombia. Recuperado de: <https://cifras.biodiversidad.co/>

⁴ NATES, Giomar- GONZÁLEZ, Víctor, Las abejas silvestres en Colombia: por qué y cómo conservarlas, en Acta Biológica Colombiana, vol. 5 No. 1 (2000)

⁵ El SiB Colombia es liderado por un Comité Directivo (CD-SiB), el cual se desempeña como la instancia de gobernanza del sistema y está conformado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Parques Nacionales Naturales, los 5 institutos de investigación del SINA (IAVH, Invemar, Sinchi, IIAP e IDEAM) y la Universidad Nacional de Colombia.

4 sin datos, 3 en peligro crítico⁶, 1 en peligro⁷, 3 vulnerables⁸⁹.

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), entre las 100 especies de plantas que conforman los alimentos más consumidos por el hombre y que aportan el 90% de los alimentos en el mundo, un 71% son polinizadas por insectos¹⁰, situación que es muy relevante teniendo en cuenta que las abejas melíferas son uno de los polinizadores más importante del mundo¹¹. Por tanto, de la estabilidad de sus diferentes especies depende, en gran parte, el abastecimiento alimentario del planeta.

En realidad, el escenario afrontado por las abejas y otros insectos polinizadores resulta ser bastante preocupante por la presión que tienen y que amenaza la estabilidad de sus poblaciones. Bien conocido es el impacto producido por el cambio climático, al que se le deben sumar los factores propios de cada especie, como es el caso del ácaro varroa (*Varroa destructor*) en la abeja de la miel (*Apis mellifera*), así como otras dinámicas que inciden en la supervivencia de las especies, situaciones que por sí solas generan motivos suficientes de preocupación. A ello se debe sumar un nuevo factor totalmente antrópico como es el uso de moléculas químicas de amplia toxicidad que, usadas como fitosanitarios, aumentan las amenazas para estos garantes del equilibrio ecológico.

Entre éstos fitosanitarios tienen especial importancia los denominados Neonicotinoides, un grupo de insecticidas sistémicos de estructura similar a la nicotina que se absorben y distribuyen por los tejidos y secreciones vegetales, incluyendo el polen y el néctar. Cuatro de ellos (imidacloprid, clotianidina y tiametoxam y thiacloprid) fueron prohibidos en la UE en cultivos al aire libre, por sus efectos en abejas, mientras que un quinto (acetaprimid), considerado de menor toxicidad, ha sido autorizado hasta 2033¹². A ellos se une el fipronil, un insecticida de la familia de los fenilpirazoles, al que son sensibles las abejas y también regulado en la UE¹³.

Teniendo en cuenta que la amenaza por el uso de Neonicotinoides y Fipronil es un factor exclusivamente humano y que, pese a las alertas generadas desde la comunidad científica, los medios de información, los apicultores y otros importantes sectores, sin que se tuvieran respuestas concretas desde el gobierno a través, especialmente, de los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y de Ambiente y Desarrollo Sostenible generando políticas públicas para la defensa de las abejas y otros polinizadores como tampoco del Congreso de la República generando los desarrollos legales necesarios para frenar la mortandad, se procedió a formular una Acción Popular con el fin de poner la situación en manos de los Jueces de la República.

En este escrito, relatamos los aspectos relevantes de proceso judicial mediante el cual se debatió en Colombia, a instancias del Tribunal Administrativo de Cundinamarca (en adelante TAC) la muerte masiva de abejas y otros polinizadores a causa y como consecuencia del uso generalizado de los principios activos clotianidina, tiametoxam, imidacloprid y fipronil en el control de insectos en el sector agrícola y que dio lugar a la Sentencia del 12 de diciembre de 2019.

2. Del requisito de procedibilidad

De conformidad con el inciso tercero del artículo 144 de la Ley 1437 de 2011¹⁴ se exige como requisito

⁶ De conformidad con el artículo 4º de la Resolución 1912 de 2017 son aquellas especies que están enfrentando un riesgo de extinción extremadamente alto en vida silvestre.

⁷ De conformidad con el artículo 4º de la Resolución 1912 de 2017 son aquellas especies que están enfrentando un riesgo de extinción muy alto en vida silvestre.

⁸ De conformidad con el artículo 4º de la Resolución 1912 de 2017 son aquellas especies que están enfrentando un riesgo de extinción alto en vida silvestre.

⁹ SiB Colombia (2021, febrero 23) Biodiversidad en cifras: Número de especies de abejas registradas en el SiB Colombia. Consultado a través del SiB Colombia. Disponible en: <https://cifras.biodiversidad.co/>

¹⁰ FAO, 2005. Food and Agriculture Organisation of the U.N. at www.fao.org/ag/magazine/0512sp1.htm

UNEP, 2010. UNEP Emerging Issues: Global Honey Bee Colony Disorder and Other Threats to Insect Pollinators. United Nations Environment Programme. https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/8544/-UNEP%20emerging%20issues_%20global%20honey%20bee%20colony%20disorder%20and%20other%20threats%20to%20insect%20pollinators-2010Global_Bee_Colony_Disorder_and_Threats_insect_pollinators.pdf?sequence=3&isAllowed=y

¹¹ En 2019 el Instituto Earthwatch declaró a las abejas el ser vivo más importante del planeta.

¹² EFSA, 2018. Focussed assessment of certain existing MRLs of concern for acetamiprid and modification of the existing MRLs for table olives, olives for oil production, barley and oats. Disponible en: <https://www.efsa.europa.eu/en/efsajournal/pub/5262>

¹³ Diario Oficial de la Unión Europea, 2013. REGLAMENTO DE EJECUCIÓN (UE) No. 781/2013 DE LA COMISIÓN. Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2013/219/L00022-00025.pdf>

¹⁴ El texto completo del inciso 3 del artículo 144 señala: Antes de presentar la demanda para la protección de los derechos e intereses colectivos, el demandante debe solicitar a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado. Si la autoridad no atiende dicha reclamación dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de la solicitud o se niega a ello, podrá acudir ante el juez. Excepcionalmente, se podrá prescindir de este requisito, cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, situación que deberá sustentarse en la demanda.

de procedibilidad en las acciones populares¹⁵, es decir como requisito habilitante para acceder a la administración de justicia, requerir previamente a la autoridad competente para que adopte las medidas necesarias con el fin de proteger los derechos colectivos amenazados o vulnerados, y sólo en caso de no obtener respuesta positiva o sencillamente no recibir respuesta queda habilitado el camino por vía judicial.

Dentro de las búsquedas realizadas se estableció que, mediante oficio del 14 de febrero de 2017¹⁶ suscrito por integrantes del Colectivo Abejas Vivas, dirigido al entonces Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural y radicado ante los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de Salud y Protección Social, los apicultores exigían acciones concretas para la protección de las abejas y otros polinizadores por la muerte masiva relacionada con episodios de envenenamiento.

En la solicitud se documentó la reunión adelantada el 1 de diciembre de 2016 en la sede del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con el acompañamiento de la institucionalidad competente, poniendo de presente la situación del sector apícola a causa y como consecuencia de la muerte masiva de abejas. Así expusieron la situación:

La gravedad de pérdida de colmenas para algunos apicultores es alarmante, como es el caso de los reportes realizados los señores Abdón Salazar de la empresa Apícola Oro en el Quindío y Jairo Velandia de la Asociación de Apicultores de Guasca ASOPIGUASCA, quienes además han recibido innumerables reportes con situaciones similares de productores de Vichada, Santanderes, Antioquia, Norte del Valle, Risaralda, Caldas, Quindío, Huila, Tolima, Boyacá, Cundinamarca, Casanare, Sucre, Sierra Nevada de Santa Marta y Cauca.

Algunos apicultores y organizaciones han realizado levantamiento parcial de datos de envenenamiento de colmenas en los departamentos de Cundinamarca (Guasca), Quindío, Risaralda y Sucre (6, 54, 25 y 12 apicultores respectivamente), encontrando que hasta septiembre de 2016 **se reportan 5.398 colmenas de abejas envenenadas**.

En adelante y hasta la fecha, los envenenamientos se han seguido presentando, por lo cual el Colectivo Abejas Vivas inició un proceso de registro de eventos de envenenamiento entre sus miembros, encontrando que hasta el 12 de febrero de 2017, de 35.216 colmenas de *Apis Mellifera* y 776 colmenas de abejas nativas inscritas, se reportan problemas de **envenenamiento y muerte de abejas en 10.385 (29%) y 192 (25%) colmenas, respectivamente**.

Para los efectos procesales pertinentes esta comunicación, donde los apicultores evidencian que han venido solicitando al Gobierno Nacional, a través de reuniones presenciales y de solicitudes formales, adoptar las acciones necesarias para superar la crisis generada por eventos de envenenamiento y la consecuente muerte masiva de colmenas, se constituyó en la evidencia concluyente que permitió demostrar que, a pesar de los requerimientos elevados ante las autoridades competentes, no se habían realizado las acciones idóneas para superar las afectaciones a los derechos colectivos que luego serían invocados como desconocidos en la demanda y que al final fueron protegidos por el TAC.

3. Los Registros de Neonicotinoides y Fipronil vigentes

Frente a la creciente información sobre los efectos de los neonicotinoides y el fipronil en la muerte masiva de abejas, en el mes de agosto de 2017, se requirió información detallada al Instituto Colombiano Agropecuario (en adelante ICA) sobre los productos insecticidas autorizados en el mercado colombiano que, en su formulación, contaran con estos ingredientes activos.

El 6 de septiembre de 2017, la Dirección Técnica de Inocuidad e Insumos Agrícolas del ICA, informó que se encontraban autorizados ciento veinticuatro (124) productos formulados con neonicotinoides discriminados así: tres (3) registros para el ingrediente activo clotidianidina, treinta y siete (37) registros para el ingrediente activo tiametoxam y, ochenta y cuatro (84) registros para el ingrediente activo imidacloprid; informó de igual manera la existencia de cincuenta y seis (56) registros para el ingrediente activo fipronil. En total para la época se encontraban en el mercado de insumos agropecuarios ciento ochenta (180) productos autorizados para ser importados, fabricados, comercializados, distribuidos y usados con las señaladas moléculas.

¹⁵ La Acción Popular es una acción consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política y definida por el artículo 2 de la Ley 472 de 1998 como los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos que se ejerce para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

¹⁶ El documento está identificado con el radicado 20173130032572 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, fue registrado el 2017-02—15 a las 11:12:36.

En la respuesta se informó que los productos están diseñados y autorizados para controlar insectos en cultivos de arroz, algodón, clavel, pastos, rosas, tomate, café, maíz, cebolla de bulbo, papa, frijol, estragón, palma africana, aguacate, tabaco, algodón, crisantemo, pompón, astromelia, gerbera, pasturas, naranja, soya, limón, lima, tangelo, toronja, cebada, ornamentales, potreros, mandarina, banano, plátano, melón, uchuva, tomate de árbol, repollo, caña de azúcar, ají, ají dulce, pimentón, granadilla, caucho, sorgo, berenjena, lulo, cebolla larga, cebollines, puerro, durazno, zanahoria, kikuyo, guayaba, uva, habichuela, pino, eucalipto, entre otros¹⁷.

4. El escrito de la demanda y las pretensiones.

Para mediados de 2018 era evidente, a pesar de los esfuerzos realizados por los apicultores a través de solicitudes formales, informales y la exposición de la problemática en medios de comunicación, la ausencia de compromiso institucional por abordar el complejo panorama del envenenamiento masivo, razón por la cual se acudió a entablar Acción Popular con el fin de buscar protección judicial en defensa de abejas y polinizadores.

La demanda se fundamentó en tres ejes fácticos. El primero en la existencia de los Reglamentos de Ejecución (UE) Nos. 485/2013 y 781/2013 mediante los cuales la Unión Europea había disciplinado de manera rigurosa el uso de los neonicotinoides clotianidina, tiametoxam, imidacloprid y el fenilpirazol fipronil; el segundo giró alrededor del elevado número de productos habilitados para su uso que contenían las moléculas asociadas a la muerte masiva de abejas y polinizadores y; el tercero se centró en los eventos sucesivos de reportes de apicultores y de los medios de comunicación señalando la muerte de colmenas en diversos puntos de la geografía nacional.

Frente a la ausencia de medidas gubernamentales y la ausencia de estudios locales sobre los efectos de estas moléculas en la muerte masiva de abejas y otros polinizadores, se puso de presente el REGLAMENTO DE EJECUCIÓN (UE) N° 485/2013 DE LA COMISION del 24 de mayo de 2013, que prohibió el uso y comercialización de semillas de cultivos que hayan sido tratadas con productos fitosanitarios que contengan clotianidina, tiametoxam o imidacloprid, con excepción de las usadas en invernaderos, al igual que ordenó a los Estados miembros modificar o retirar las autorizaciones vigentes de productos fitosanitarios que contuvieran las sustancias activas.

De igual manera se aportó el REGLAMENTO DE EJECUCIÓN (UE) N° 781/2013 DE LA COMISION del 14 de agosto de 2013, que prohibió el uso y comercialización de semillas de cultivos que hayan sido tratadas con productos fitosanitarios que contengan fipronil, salvo en el caso de las semillas de puerros, cebollas, chalotes y el grupo de hortalizas del género *Brassica* para siembra en el campo que se cosechan antes de la floración, al igual que ordenó a los Estados miembros modificar o retirar las autorizaciones vigentes de productos fitosanitarios que contengan la sustancia activa fipronil.

Los dos reglamentos de ejecución se encuentran debidamente motivados con evidencia científica que demuestra la relación existente entre el uso de las moléculas y los eventos de muertes masivas de *Apis mellifera* registrados en Europa, razón por la cual al aportar las decisiones se pidió tener en cuenta probatoriamente las evidencias técnicas y científicas invocadas por la Comisión Europea para limitar su uso al interior de la Unión Europea.

El segundo hecho relevante fue la constatación de la existencia en el mercado de ciento ochenta (180) productos habilitados por el ICA para ser usados en diferentes cultivos que para su producción requieren de la prestación del servicio ecosistémico de polinización de abejas y otros polinizadores, al punto que a pesar de las alertas que se estaban generando al gobierno, se seguían autorizando productos tal como sucedió por ejemplo con los productos Clothianidin Rainbow 50 WG¹⁸, Loreto 247 SC¹⁹, Baraka 54 SC²⁰, Eredamix 247 SC²¹, Minecto Duo²², Rokot 70 WS²³, Hammer 247 SC²⁴, Forious 247 SC²⁵, Gruya²⁶, Furio 250 WG²⁷, Epico

¹⁷ Estos cultivos se encuentran señalados en escrito de demanda de fecha 11 de julio de 2018, ver páginas 2 a 19.

¹⁸ Autorizado por el ICA bajo registro 1457 mediante resolución 1562 del 23 de mayo de 2014.

¹⁹ Autorizado por el ICA bajo registro 1574 mediante resolución 276 del 2 de febrero de 2015.

²⁰ Autorizado por el ICA bajo registro 1641 mediante resolución 2013 del 22 de junio de 2015.

²¹ Autorizado por el ICA bajo registro 1649 mediante resolución 2375 del 13 de julio de 2015.

²² Autorizado por el ICA bajo registro 1656 mediante resolución 1881 del 10 de junio de 2015.

²³ Autorizado por el ICA bajo registro 1669 mediante resolución 2045 del 25 de junio de 2015.

²⁴ Autorizado por el ICA bajo registro 1677 mediante resolución 2289 del 2 de julio de 2015.

²⁵ Autorizado por el ICA bajo registro 1708 mediante resolución 2796 del 11 de agosto de 2015.

²⁶ Autorizado por el ICA bajo registro 1757 mediante resolución 3755 del 20 de octubre de 2015.

²⁷ Autorizado por el ICA bajo registro 1764 mediante resolución 879 del 24 de noviembre de 2015.

SC²⁸, Anaiper 247 SC²⁹, Dicneo 247 SC³⁰, Arroznox³¹, Cayón 247 SC³², Kingo 250 WG³³, Thiamethoxan+Lambdacyhalotrina 247 SC-DVA³⁴, Actara 25 WG³⁵, Thiamethoxam del monte 70 WS³⁶, Maprid 350 SC³⁷, Sunato FS³⁸, Calder 460 ZC³⁹, Emprox 328SC⁴⁰, Imidacloprid 350 SC Agrochemistry⁴¹, Provado Combi⁴², Fipronil Vascal 200 SC⁴³, Standak FS⁴⁴, Acronis Top FS⁴⁵, Lasenta WG⁴⁶ y Nemastop 220 SC-DVA⁴⁷.

Además de los episodios de muertes masivas de Abejas, reportados por la prensa local y por los apicultores afectados, se puso en conocimiento del TAC el episodio, del programa de televisión Los Informantes, titulado “S.O.S. por las abejas para salvar su zumbido de la muerte”⁴⁸, donde los apicultores Jairo Velandia y Abdón Salazar con el apoyo del profesor Jorge Euclides Tello Durán, Director Del Grupo Apícola de la Universidad Nacional de Colombia, informan de manera sistemática al país sobre los efectos causados sobre las Abejas por el uso de Neonicotinoides y de Fipronil.

Al TAC se le presentó como pretensión, adicional a la de amparar los derechos colectivos invocados, ordenar a las autoridades competentes disciplinar el uso de productos formulados con los principios activos clotidianidina, thiamethoxam, imidacloprid y fipronil para que se ajusten a los estándares de uso en la Comunidad Europea.

5. La Sentencia del 12 de diciembre de 2019

El 12 de diciembre de 2019, la subsección “A” de la sección primera del TAC, con ponencia del Honorable Magistrado Luis Manuel Lasso Lozano, declaró amenazados los derechos e intereses colectivos al goce de un ambiente sano, a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución y a la seguridad y salubridad públicas por parte de los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de Agricultura y Desarrollo Rural, la Autoridad Nacional de Licencia Ambientales y el Instituto Colombiano Agropecuario.

Se determinó que el rol funcional del ICA en el proceso de autorización de uso de productos químicos de uso agrícola (en adelante PQUA) se limita a determinar la eficacia agronómica, esto es verifica que las moléculas que se van a registrar son eficaces contra la plaga objetivo o diana, más no hay una metodología que identifique los efectos que causa su uso a otras especies de insectos, aves, mamíferos y de más especies animales existentes en el área de influencia de los cultivos y sus alrededores. Se evidenció que el ICA al momento de registrar las moléculas de cualquier PQUA trabaja con información esencialmente generada por la empresa interesada en la autorización, en otras palabras, que el papel de las autoridades resulta bastante limitado y no existe capacidad institucional de contraste sobre los efectos adicionales o colaterales por su aplicación.

El TAC sostuvo que las medidas adoptadas por la Unión Europea permitían advertir que se contaba con un principio de certeza científica sobre la afectación de lo Neonicotinoides y el Fipronil sobre las abejas, reconociendo que justamente ese conocimiento científico ha sido el que ha servido para sustentar las restricciones impuestas a su uso y comercialización en aplicación del principio de precaución.

El TAC encontró concurrentes los medios de prueba allegados por el accionante, los intervinientes y la

²⁸ Autorizado por el ICA bajo registro 1858 mediante resolución 6922 del 13 de junio de 2016.

²⁹ Autorizado por el ICA bajo registro 1859 mediante resolución 7949 del 28 de junio de 2016.

³⁰ Autorizado por el ICA bajo registro 1868 mediante resolución 17953 del 2 de diciembre de 2016.

³¹ Autorizado por el ICA bajo registro 1927 mediante resolución 18062 del 5 de diciembre de 2016.

³² Autorizado por el ICA bajo registro 1950 mediante resolución 2135 del 27 de febrero de 2017.

³³ Autorizado por el ICA bajo registro 1952 mediante resolución 2132 del 27 de febrero de 2017.

³⁴ Autorizado por el ICA bajo registro 1970 mediante resolución 3952 del 6 de abril de 2017.

³⁵ Autorizado por el ICA bajo registro 1986 mediante resolución 5532 del 12 de mayo de 2017.

³⁶ Autorizado por el ICA bajo registro 2006 mediante resolución 7463 del 20 de junio de 2017.

³⁷ Autorizado por el ICA bajo registro 1576 mediante resolución 684 del 4 de marzo de 2015.

³⁸ Autorizado por el ICA bajo registro 1591 mediante resolución 323 del 9 de febrero de 2015.

³⁹ Autorizado por el ICA bajo registro 1596 mediante resolución 427 del 16 de febrero de 2015.

⁴⁰ Autorizado por el ICA bajo registro 1799 mediante resolución 1502 del 19 de febrero de 2016.

⁴¹ Autorizado por el ICA bajo registro 1854 mediante resolución 6111 del 15 de mayo de 2016.

⁴² Autorizado por el ICA bajo registro 1992 mediante resolución 5874 del 22 de mayo de 2017.

⁴³ Autorizado por el ICA bajo registro 1574 mediante resolución 4352 del 18 de diciembre de 2014.

⁴⁴ Autorizado por el ICA bajo registro 1597 mediante resolución 428 del 16 de febrero de 2015.

⁴⁵ Autorizado por el ICA bajo registro 2037 mediante resolución 2603 del 14 de diciembre de 2015.

⁴⁶ Autorizado por el ICA bajo registro 1835 mediante resolución 4426 del 22 de abril de 2016.

⁴⁷ Autorizado por el ICA bajo registro 2037 mediante resolución 10019 del 16 de agosto de 2017.

⁴⁸ Episodio emitido por el Canal Caracol el 6 de agosto de 2017. En línea: <https://www.youtube.com/watch?v=akddgfeL9SU> [última consulta 23 de abril de 2021]

declaración del profesor Jorge Euclides Tello Durán que permitieron establecer una relación entre el uso de neonicotinoides y fipronil y la muerte de abejas y otros polinizadores; situación que lo lleva a advertir que tal como lo señalara el representante de la Sociedad de Agricultores de Colombia, la información científica existente no permite obtener certeza absoluta sobre el nexo de causalidad entre las medidas adoptadas por la Comunidad Europea y la disminución de eventos de muertes masivas en abejas y otros polinizadores, razón por la cual aplica el principio de precaución en materia ambiental teniendo en cuenta las evidencias científicas. Así reflexiona:

Esto es lo que, a juicio de esta Sala de decisión, ocurre en el presente caso porque si bien hay evidencia sobre las previsiones que se han tomado en otros países en relación con los efectos de los neonicotinoides en la muerte de abejas y de otros polinizadores; otros estudios también indican que no pareciera ser esta la causa determinante de dicha mortandad o, cuando menos, la única, con los efectos nocivos ya señalados sobre el medio ambiente.

En tal sentido, la Sala no hará lugar a la pretensión consistente en que se apliquen en Colombia los mismos parámetros de la Unión Europea en materia de neonicotinoides; pero ante la existencia de un principio de certeza científica, que tiene respaldo en los informes arrojados al proceso, acerca de la amenaza que representa la utilización de los referidos neonicotinoides en relación con los derechos colectivos invocados en la demanda, la Sala de decisión adoptará un conjunto de medidas por las siguientes razones.

Encuentra la Sala que los argumentos de defensa propuestos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, así como por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, en lo que tiene que ver con la ausencia de daño y la falta de obligación probada, no son aceptables.

Según la normativa vigente en materia de plaguicidas, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través del Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, de una parte, tiene la competencia de expedir licencias, autorizaciones o registros para la importación y distribución de plaguicidas químicos de uso agrícola cuestionados en esta acción.

Por la otra, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales es la entidad encargada de emitir el Dictamen Técnico Ambiental en relación con estos Agroquímicos; y dicho dictamen debe ser previo al estudio que el ICA efectúe sobre el registro solicitado, motivos por los cuales las entidades mencionadas tienen una relación directa en la amenaza que se cierne con respecto a los derechos colectivos invocados.

Desde la perspectiva del TAC en el asunto se logró demostrar la existencia de razones suficientes para proteger los derechos colectivos, entre otras porque desde la coordinación interinstitucional ya se venían generando alertas sobre la problemática, al punto que se había desplegado un esquema de trabajo donde coincidían las entidades demandadas; desde el año 2018 el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural y el Director General del ICA habían solicitado, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, aplicar el principio de precaución y limitar el uso del principio activo fipronil en los cultivos de aguacate, cítricos, pasifloras y café, por la probada relación causal entre su uso y los consecuentes episodios de muertes masivas de abejas.

Estimó que, a partir de la información disponible en el proceso, teniendo en cuenta lo manifestado por varios intervinientes, lo procedente era ordenar a las autoridades colombianas ajustar el uso de los productos fitosanitarios comprometidos en la demanda, teniendo en cuenta las condiciones geográficas del país que al ser propias del trópico difieren de las europeas, situación que condiciona el comportamiento de los cultivos y de las Abejas frente al uso de las moléculas cuestionadas.

Acto seguido, ordenó la conformación de la mesa de trabajo⁴⁹ sobre la utilización de neonicotinoides y fipronil en Colombia, que hace las veces de comité de verificación para el cumplimiento de la sentencia, tiene como funciones establecer la base científica sobre la relación entre el uso de las moléculas y la muerte masiva de abejas y polinizadores e impulsar las decisiones pertinentes de conformidad con el principio de precaución.

La base científica debe encontrarse en un primer momento recolectando la información disponible, es decir haciendo una revisión bibliográfica en los diferentes medios de divulgación científica locales y globales, actividad que implica la centralización de la información que sobre eventos relacionados con neonicotinoides y fipronil se encuentren en manos de las diferentes autoridades ambientales en el territorio nacional, con el fin de definir si con tales evidencias hay suficiente ilustración para proponer o se hace necesario generar mayor conocimiento para proponer soluciones.

⁴⁹ Integrada por los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Instituto Colombiano Agropecuario, la autoridad nacional de Licencias Ambientales, la Sociedad de Agricultores de Colombia, la Fundación Natura Colombia y el actor popular.

Establecida la suficiente ilustración, sin que implique certeza científica absoluta, se deben tomar las medidas necesarias para disminuir o eliminar gradualmente el uso de las moléculas en labores agrícolas, al tiempo que se deberán proponer alternativas para disciplinar su uso en caso de que sea viable en condiciones controladas; en caso de no poderse seguir usando, se deberá trabajar en la identificación de productos alternativos para controlar los insectos, garantizando en todo caso la protección de abejas y otros polinizadores.

Una vez se conoció el fallo, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, solicitaron su aclaración exigiendo la exclusión de la molécula fipronil al no pertenecer a la familia de los Neonicotinoides.

La solicitud fue resuelta negativamente mediante decisión del 6 de febrero de 2020, el TAC recordó que procesalmente la figura de aclaración de fallo procede para esclarecer puntos o frases que ofrezcan dudas, corregir errores aritméticos o superar una incongruencia entre los extremos de la *litis*, no procedentes de puntos de vista de las partes sino de redacciones ininteligibles o del alcance de un concepto que evidencien una discordancia con la parte resolutive de la decisión judicial.

A juicio del TAC la pretensión de excluir la molécula fipronil, además de ser impertinente procesalmente, es contraria al deber que tienen las partes de obrar con lealtad y buena fe en cada uno de sus actos, razón por la cual no es posible introducir argumentos de fondo cuando en su oportunidad pudieron cuestionar la pretendida familiaridad entre el fipronil y los neonicotinoides.

6. Reflexiones finales

La decisión adoptada por el TAC resulta relevante en la medida que, si bien no prohibió la aplicación los Neonicotinoides y el fipronil en cultivos agrícolas de floración, tal como se esperaba por la abundante evidencia científica que permitió a la Unión Europea limitar estrictamente su uso y por los reportes de sus efectos en el caso colombiano, reconoce la gravedad de los hechos sobre el uso de las moléculas y su relación con la muerte masiva de abejas y otros polinizadores, debiendo ser abordada a profundidad por la autoridades ambientales, y como consecuencia de los hallazgos promover los cambios necesarios en el uso de estos insecticidas e incluso, de ser necesario, llegar a una sustitución total.

Se desconocen decisiones judiciales similares en el mundo, por tanto, la decisión del TAC se constituye en pionera para afrontar la problemática generada por la utilización no controlada de las moléculas activas clotianidina, thiamethoxam, imidacloprid y fipronil, máxime cuando son sustancias de uso universal. Si bien, el comportamiento de los cultivos y de las abejas y otros polinizadores pueden variar, de acuerdo con las condiciones geográficas y climáticas, lo cierto es que científicamente están probados los efectos catastróficos que su uso tiene en las poblaciones de estos gestores ambientales, sumado a la lenta acción de las autoridades ambientales para adoptar las medidas necesarias que garanticen la protección adecuada a las especies afectadas. Colombia aporta una ruta de solución audaz y viable desde el derecho constitucional comparado.

En el marco del cumplimiento de la Decisión del TAC, el ICA profirió el 2 de marzo de 2021 la Resolución 922101⁵⁰ mediante la cual, luego de reconocer que el uso del principio activo fipronil es el responsable de la muerte de 64.000 colmenas de abejas entre los años 2016 y 2020, suspendió por 6 meses el registro de los productos formulados que contengan como ingrediente activo y que dentro de los usos aprobados estén los cultivos de aguacate, café, cítricos y/o pasifloras, constituyéndose en la primera decisión de fondo que se adopta para materializar la decisión proferida por el TAC el 12 de diciembre de 2019.

El gran reto para el Estado colombiano es lograr identificar el impacto que está teniendo el uso de las moléculas en las especies de abejas no explotadas comercialmente, es decir diferentes a la *Apis mellifera*, y los demás polinizadores teniendo en cuenta que son catalogados como especies silvestres, por tanto, al no estar asociadas a una actividad productiva concreta, no han sido objeto de estudios específicos, parte del esfuerzo que se está realizando en la mesa de trabajo es justamente promover la generación de documentos científicos por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible sobre el impacto de las moléculas cuestionadas en estas especies.

Referencias

- Diario Oficial de la Unión Europea, 2013. REGLAMENTO DE EJECUCIÓN (UE) No. 781/2013 DE LA COMISIÓN. Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2013/219/L00022-00025.pdf>

⁵⁰ Por medio de la cual se suspende temporalmente el registro de los productos formulados que contengan como ingrediente activo Fipronil y que dentro de los usos aprobados estén los cultivos de aguacate, café, cítricos y/o pasifloras. En línea: <https://www.ica.gov.co/getattachment/6a3ce116-697d-413b-a07c-b5e478363a84/2021R92101.aspx> [última consulta 10 de mayo de 2021]

- EFSA, 2018. Focussed assessment of certain existing MRLs of concern for acetamiprid and modification of the existing MRLs for table olives, olives for oil production, barley and oats. Disponible en: <https://www.efsa.europa.eu/en/efsajournal/pub/5262>
- FAO. Food and Agriculture Organisation of the U.N. at (2005). En línea: www.fao.org/ag/magazine/0512sp1.htm
- NATES, G., GONZÁLEZ, V., Las abejas silvestres en Colombia: por qué y cómo conservarlas, en Acta Biológica Colombiana, vol. 5 No. 1 (2000). En Línea: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/actabiol/article/view/26678>
- UNEP, 2010. UNEP Emerging Issues: Global Honey Bee Colony Disorder and Other Threats to Insect Pollinators. United Nations Environment Programme. En línea: https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/8544/-UNEP%20emerging%20issues_%20global%20honey%20bee%20colony%20disorder%20and%20other%20threats%20to%20insect%20pollinators-2010Global_Bee_Colony_Disorder_and_Threats_insect_pollinators.pdf?sequence=3&isAllowed=y
- SiB Colombia, 2020. Biodiversidad en Cifras, Sistema de Información sobre Biodiversidad de Colombia. Recuperado de: <https://cifras.biodiversidad.co/>

Jurisprudencia

- Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sentencia del 12 de diciembre de 2019. [Colombia]

Normativa

- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Resolución 1912 del 15 de septiembre de 2017. En: <https://www.minambiente.gov.co/images/normativa/app/resoluciones/75-res%201912%20de%202017.pdf>
- Instituto Colombiano Agropecuario. Resolución No. 92101 del 2 de marzo de 2021. En: <https://www.ica.gov.co/getattachment/6a3ce116-697d-413b-a07c-b5e478363a84/2021R92101.aspx>

Webgrafía

- Canal Caracol (2017): S.O.S. por las abejas para salvar su zumbido de la muerte. En: <https://www.caracoltv.com/los-informantes/s-o-s-por-las-abejas-para-salvar-su-zumbido-de-la-muerte>
- El Heraldo (2012): Denuncian mortandad de abejas en los Montes de María. En línea: <https://www.elheraldo.co/region/denuncian-mortandad-de-abejas-en-los-montes-de-maria-88420>
- Eje 21 (2016): Muerte de 2.808 colmenas de abejas deja millonarias pérdidas para apicultores. En Línea: <http://www.eje21.com.co/2016/10/muerte-de-2-808-colmenas-de-abejas-deja-millonarias-perdidas-para-apicultores/>
- Vanguardia (2016): Denuncian la muerte de millones de abejas en Santander. En línea: <https://www.vanguardia.com/santander/comunera/denuncian-la-muerte-de-millones-de-abejas-en-santander-FGV360027>
- La Opinión (2018) Investigan en Córdoba muerte de más de siete millones de abejas. En línea: <https://www.laopinion.com.co/zona-verde/investigan-en-cordoba-muerte-de-mas-de-siete-millones-de-abejas>
- El Universal (2019): Muerte de 500 mil abejas disminuye producción de miel en Córdoba. En línea: <https://www.eluniversal.com.co/regional/muerte-de-500-mil-abejas-disminuye-produccion-de-miel-en-cordoba-MF777970>